الدكتور سام دلّه
عميد كلية الحقوق-جامعة حلب



القانون الدستوري

و النظم السياسية

تـقـديم و تـقـسيـم

بدئ بتدريس مادة القانون الدستوري Droit Constitutionnel في الجامعات الفرنسية لأول مـرة سـنة 1834م، عندما قرر وزير التعليم جيزو Guizot في عهد الملك لويس فليب تدريس القانون الدستوري كمـادة من مواد الدراسة في كلية الحقوق بجامعة باريس[1]. و كانت الجامعات الإيطالية قد سبقت الجامعات الفرنسية في هذا المضمار، حيث بدأت تلك الجامعات منذ عام 1797 بتخصيص كراسي لتدريس مادة القانون الدستوري. و من ثم انتقلت هذه التسمية إلى الجامعات الفرنسية، حيث كان أول أستاذ للقانون الدستوري في جامعـة بـاريس إيطالياً هو البرفسور Pelleggrino Rossi المتخرج في جامعة Pologne الإيطالية. هـذه النشـأة التاريخيـة للقانون الدستوري في فرنسا سنة 1834 أدت إلى الربط بين القانون الدستوري و بين دستور 1830 من ناحية، و بين القانون الدستوري و النظام الديمقراطي الحر من ناحية أخرى، الذي نشأ في غضون القرن التاسع عشر، و الذي كفل حقوق و حريات الأفراد. و منذ فترة قريبة نسبياً صدر مرسوم يتضمن إصلاح مناهج التعليم فـي كليات الحقوق الفرنسية[2]، و قد تناول هذا الإصلاح مادة القانون الدستوري Droit Constitutionnel حيث تم توسيع نطاقها، إذ أضيف إليها عبارة مؤسسات سياسية Institutions Politiques. و من الجامعات الفرنسـية انتقلت هذه المادة إلى بقية الجامعات في العالم و خاصةً منها اللاتينية، و منها الجامعات المصرية، التـي مـن خلالها انتقلت إلى بقية الجامعات العربية، و منها الجامعات السورية تحت اسم القـانون الدسـتوري و الـنظم السياسية.

و إذا كان جانب من الفقه قد رأى بأن تعبيري القانون الدستوري و النظم السياسية ليس سوى متـرادفين، فإن الأغلبية تذهب إلى القول بأن مدلول القانون الدستوري و مدلول النظم السياسية مختلفان، على الرغم من أن أساس موضوع اهتمام كل منهما واحد : فالقانون الدستوري يهتم بالجانب القانوني المجرد لنظـام الحكـم فـي الدولة، في حين أن النظم السياسية تتناول انطلاقاً من الجانب القـانوني العوامـل السياسـية و الاقتصـادية و الاجتماعية التي تؤثر في نظام حكم الدولة.

و لما كان تدريس هذه المادة في كليات الحقوق يقوم بصفة أساسية على تحليل النظام الدستوري للدولة التي تتواجد فيها هذه الكليات، فإننا سنركز دراستنا على النظام الدستوري الحالي للجمهورية العربية السورية القـائم على أساس الدستور الدائم الصادر في 13 آذار 1973، الذي لم يطرأ عليه حتى هـذا التـاريخ سـوى ثلاثـة تعديلات طفيفة. و لكن لكي نفهم النظام الدستوري للجمهورية العربية السورية و نستطيع تحليلـه و تقييمـه و تحديد صفاته، يتطلب منا بدايةً فهماً شاملاً و وافياً للمبادئ العامة للقانون الدستوري و أسس التنظيم السياسـي. كذلك يكون من المفيد الإطلاع على أهم النظم السياسية القائمة حالياً في العالم.

---

[1] - كان هدف السيد جيزو Guizot من ذلك تدريس دستور سنة 1830 للدعاية للنظام السياسي الجديد الذي جاء به، و كسب تأييد الشعب الفرنسـي للحكم الملكي القائم على أساس هذا الدستور.

[2] - صدر هذا المرسوم في 27 آذار 1954 و قد عدل نظام الإجازة في الحقوق، بحيث أصبح تعليم القانون الدستوري سنوياً بعـد أن كـان نصـف سنوي، إضافةً إلى ما ذكرنا أعلاه حيث أضاف عبارة "المؤسسات السياسية" إلى عبارة "القانون الدستوري".

المبادئ العامة للقانون الدستوري
و
أسس التنظيم السياسي

جاء في المعجم الدستوري أنّ تعبير القانون الدستوري Droit Constitutionnel يشكل تعبيراً مزدوجاً يدل من جهة على مجموعة من القواعد، و من جهة ثانية على علم هذا الجسم من القواعد و على النظام الذي يقوم بدراستها[1]. و يقدم العميد جورج فيدل Georges VEDEL تعريفاً مختصراً، فيقول : إنه قانون السلطة السياسية[2].

فالقانون الدستوري يتضمن مجموعة القواعد القانونية التي تتصل بنظام الحكم في الدولة، و التي تستهدف تنظيم السلطات العامة -أي التنظيم السياسي- فيها و تحديد اختصاصاتها و العلاقة فيما بينها، و تحديد حقوق و واجبات الأفراد، و الأسس الفلسفية و الإيديولوجية التي يقوم عليها النظام السياسي في الدولة[3].

و نتيجة لذلك يظهر لنا أنه ليس هناك ترادف بل تكامل، بين مفهوم القانون الدستوري و النظام السياسي في الدولة.

1- Olivier DUHAMAL et Yves MENY : "Dictionnaire Constitutionnel", P.U.F., 1996.
أو "المعجم الدستوري" : ترجمة منصور القاضي، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت-لبنان، 1996.

2- VEDEL Georges : "Droit Constitutionnel", Paris, Sirey, 1949, réédition 1984.

3- اقترح البرفسور Louis FAVOREU في العدد الأول من المجلة الفرنسية للقانون الدستوري التي أنشئت عام 1990 توسيعاً لمفهوم القانون الدستوري و ذلك من خلال الانفتاح على تحاليل علم السياسة. و يتضمن هذا المفهوم الموسع للقانون الدستوري ثلاثة مواضيع :
-الموضوع الأول، تقليدي، يتعلق بالمؤسسات السياسية، -الموضوع الثاني يتعلق بالنظام المعياري : أي التقاطع بين المعايير الوطنية من جهة، و معايير وطنية و معايير دولية من جهة ثانية، -الموضوع الثالث يتعلق بما أسماه البرفسور FAVOREU بالقانون الدستوري الأساسي : أي الحقوق الأساسية و الحريات، و ما تقرره اجتهادات المحاكم الدستورية في هذا المجال. انظر Louis FAVOREU : : "Droit de la constitution et constitution de droits", *in* Revue Française de Droit Constitutionnel, 1990.

المبادئ العامة للقانون الدستوري

تقضي دراسة المبادئ العامة للقانون الدستوري أن نقوم بدايةً بالتعريف بالقانون الدستوري، و مـن ثـم نتناول بالبحث مفهوم الدستور و مصادره، و أنواع الدساتير، و أساليب نشأتها و نهايتها و تعديلها، و محتواها، و كيفية ضمان احترام أحكامها.

لذلك سوف نفرد لكل موضوع من هذه الموضوعات فصلاً مستقلاً و ذلك على النحو التالي :

فصل تمهيدي : التعريف بالقانون الدستوري

الفصل الأول : مفهوم الدستور و مصادره

الفصل الثاني : أنواع الدساتير

الفصل الثالث : أساليب نشأة و نهاية و تعديل الدساتير

الفصل الرابع : محتوى الدساتير

الفصل الخامس : مبدأ سمو الدستور و ضمانة احترامه

فصل تمهيدي

التعريف بالقانون الدستوري

لا بد قبل تناول المبادئ الأساسية للقانون الدستوري من تحديد الغرض من وجود هذا الفرع من فروع القانون **(المبحث الأول)**، و تبيان مداوله **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول

غرض القانون الدستوري

يمكن تحديد غرض القانون الدستوري بشكل بسيط، كما يبينه الفقه[1]، بأنه "**الإحاطة القانونية بالظواهر السياسية**". و لكي نفهم هذا التحديد فهماً جيداً لا بد من معرفة ماذا نقصد "بالظواهر السياسية"، و ماذا نعني "بالإحاطة القانونية".

المطلب الأول
مفهوم الظواهر السياسية

يقصد بالسياسة Politique حسب اللغة اليونانية القديمة التي تعتبر أصل هذه الكلمة بأنها فن إدارة المدينة[2]. و هذه الكلمة التي تستخدم في وقتنا الحالي في مجالات متعددة تبقى صعبة التحديد[3].

فمن خلال مفهوم ضيق لهذه الكلمة نقول : سياسة اقتصادية، سياسة اجتماعية، سياسة يسارية و سياسة يمينية، سياسة حرة، سياسة مالية، سياسة ضريبية، و نتكلم عن سياسة دولية....الخ. فتعبير سياسة... يقصد به الأسلوب المتبع لإدارة مجال معين (اقتصادي، اجتماعي، مالي، ضريبي....) أو الصفة التي يمكن إسنادها إلى نظام ما (يميني، يساري، حر...). فبهذا المفهوم الضيق، ترتبط السياسة بالنشاط أو السلوك أو البرنامج الذي يقوم به فرد، أو حزب، أو حكومة، أو دولة،... .

أما إذا أخذنا هذه الكلمة من خلال مفهوم واسع، فإنّ السياسة تخرج عن النطاق السابق المحدد في مجال أو سلوك أو إيديولوجية محددة، بحيث تشكل السياسة مجالاً بلا حدود و لا قيود. بمعنى أوضح فإن كل ما يتعلق بالإنسانية هو سياسي و كل ما هو سياسي هو إنساني، فالسياسة هي التي تميز الإنسان عن الحيوان، بحيث يمكننا تأكيد ما قاله Emmanuel MOUNIER : "*إذا لم تكن السياسة كل شيء فإنها في كل شيء*".

انطلاقاً من ذلك يمكننا القول : إنّ السياسة أو علم السياسة هو العلم الذي يدعونا للتفكير بالظواهر السياسية التي يثيرها تجمع الكائنات البشرية في المدينة[4]، أو الدولة بالمفهوم الحديث. و لكن هذا العلم يتناول الظواهر السياسية دون أي اهتمام معياري، فهو يعبر عما هو كائن لا عما يجب أن يكون. أما القانون الدستوري فإنه يدرس الظواهر السياسية العامة من خلال تحديد العلاقات بين الفرد و المجتمع، بين الحكام و المحكومين، بين الحرية التي يتمتع بها الفرد و السلطة التي يمارسها الحاكم، و يغذيها الفرد، و يخضع لها باعتباره محكوم.

---

[1]- انظر في هذا المجال :

Jean GICQUEL : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", 14éd., Paris, Montchrestien, 1995, P.3.

[2]-إن كلمة سياسي Politique الفرنسية بالمفهوم الحديث تعود في أصلها إلى الكلمات اليونانية التالية : polis و تعني الدولة أو المدينة أو الناحية أو اجتماع المواطنين الذين تتألف منهم المدينة، polieteia و تعني الدولة و الدستور و النظام السياسي و الجمهورية و المواطنة، Politica و جمعها Politicos و تعني الأشياء السياسية، Politike و تعني الفن السياسي. أما كلمة سياسة العربية فإنها لا تعبر عن المعنى الأصلي اليوناني لكلمة Politique الفرنسية أو كلمة Politics الإنكليزية، و لكي نجد التعبير الحقيقي للمعنى الأصلي لهذه الكلمة في اللغة العربية وجب استعمال تعبير السياسة المدنية. (انظر في هذا الموضوع الدكتور حسن صعب : "علم السياسة"، دار العلم للملايين-بيروت، الطبعة الثامنة، ص 19-21).

[3]-عرف المعجم الفرنسي Littré السياسة بأنها "علم حكم الدول"، و عرفها المعجم Robert بأنها "فن حكم المجتمعات الإنسانية".

[4]- Edmond GOBLOT : "Le système des sciences" Paris, A. Collin, 1922, P.10.

المطلب الثاني
مفهوم الإحاطة القانونية بالظواهر السياسية

القانون هو طريقة لتنظيم المجتمع. و هكذا اتفق على تعريف القانون على الشكل التالي: "مجموعة من القواعد الإلزامية التي تحدد سلوك الناس الذين يعيشون في مجتمع، هدفها تحقيق النظام و العدالة في العلاقات الاجتماعية". من ذلك نرى أنّ القانون ليس سوى وسيلة للإحاطة بالعلاقات أو الظواهر الإنسانية المختلفة من أجل إقامة النظام فيها و تحقيق العدالة فيما بينها. و كما نعلم إنّ القانون يتألف من فروع متعددة، كل منها يتناول أو يحيط بفئة معينة من العلاقات أو الظواهر الإنسانية.

فالقانون المدني مثلاً غرضه الإحاطة بالتصرفات الإنسانية في مجال حياة العائلة و العلاقات المالية من بيع و شراء و إيجار ...الخ. و قانون العمل هدفه الإحاطة بالعلاقات بين أرباب العمل و العمال، و هكذا كل فرع من فروع القانون يكون غرضه الإحاطة بفئة معينة من العلاقات أو الظواهر الإنسانية.

و في الدراسات القانونية التقليدية نميز عادةً بين فرعين من فروع القانون : القانون الخاص و القانون العام. فالقانون الخاص هو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقة بين الأفراد و الجماعات الخاصة بما فيها الدول باعتبارها شخصاً عادياً (أو شخصاً من أشخاص القانون الخاص). أما القانون العام فهو مجموعة من القواعد القانونية التي تنظم العلاقات بين الدولة (السلطة العامة) و الأفراد.

ومن هذا التمييز التقليدي نستنتج -**أولاً** : إنّ أشخاص القانون العام هم الدولة و بقية الهيئات العامة المتفرعة عنها، بينما يشكل الأفراد و الجماعات الخاصة أشخاص القانون الخاص. -**ثانياً** : إنّ المصلحة التي ينظمها القانون العام هي مصلحة جماعية و عامة، في حين إنّ المصلحة التي ينظمها القانون الخاص هي مصلحة فردية و خاصة. يضاف إلى ذلك استنتاج ثالث ناجم عن الاستنتاجين السابقين و مضمونه بأن المساواة تسود الأشخاص الذين ينطبق عليهم القانون الخاص[1]، في حين يسود عدم المساواة العلاقة بين الدولة (السلطات العامة) و الأفراد.

و يعتبر القانون الدستوري فرع من فروع القانون العام، الذي ينظم العلاقات بين الدولة و المواطنين أو بين الحكام و المحكومين. أي أنه القانون الذي يهدف إلى تنظيم الظواهر السياسية في المجتمع.

و يبدو أن التنظيم القانوني للظواهر السياسية أمر صعب، إذا ما أخذنا خاصةً بعين الاعتبار أن العنف أمر ملازم للنشاط الإنساني، و أن مخالفة القواعد الدستورية لا تخضع للعقاب الذي يخضع له مخالفة القواعد القانونية المتعلقة ببقية فروع القانون. ففي القانون المدني مثلاً لو أن مديناً اقترض مبلغاً مقابل رهن عقار يملكه، و لم يقم بإيفاء دينه في الوقت المحدد، فإن العقار موضوع الرهن يمكن أن يباع على يد القضاء لصالح الدائن، و إذا حاول المدين معارضة البيع فإنه يمكن للسلطة أو القوة العامة أن تتدخل. أي أن القاعدة القانونية التي توجب على المدين الالتزام بتعهداته تجد المؤيد الإكراهي لها. كذلك الأمر في القانون الجزائي و التجاري ...الخ. فالقضاء و القوة العامة يشكلان الضمان لتطبيق القواعد القانونية في هذه الفروع من القانون. أما في القانون العام و بالأخص في القانون الدستوري فإن الأمر على خلاف ذلك. فالحكام الذين هم المكلفون بإظهار

---

[1]- جاء في المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان و المواطن لعام 1789 "*يولد الرجال أحراراً و يبقون أحراراً و متساوين في الحقوق*".

إرادة الدولة و التصرف باسمها من خلال تطبيق القواعد الدستورية، يصعب إكراههم (أو إكراه أنفسهم) باسم الدولة على احترام هذه القواعد.

هذا الأمر أثار جدلاً في الفقه الدستوري حول اعتبار القانون الدستوري جزءاً من القانون أم لا؟ فكما أشرنا سابقاً أن القانون "مجموعة من القواعد الإلزامية"، و هذه الصفة الإلزامية للقاعدة القانونية يمكن ضمانها عند الضرورة عن طريق الإكراه باللجوء إلى القضاء و القوة العامة. و هذا الأمر هو الذي يميز القواعد القانونية عن القواعد الأخلاقية. و الحكام، الذين لديهم اتجاه دائم لتجاوز السلطة[1]، لا يخضعون للقواعد القانونية إلا مرغمين أو مضطرين.

لا شك أن قواعد القانون الدستوري لا تخضع في تأمين صفتها الإلزامية في حال مخالفتها لنفس الطريقة التي تؤمن إلزامية بقية القواعد القانونية، أي عن طريق اللجوء للقضاء و القوة العامة، و لكن لا تفلت من أي عقاب يضمن لها الصفة الإلزامية. فالحاكم الذي يتجاوز صلاحياته المحددة بالدستور، يمكن أن يوقف عند حده عن طريق بقية السلطات العامة الأخرى، و ذلك تحت رقابة المواطنين أو الرأي العام. فكما يقول مونتسكيو "*السلطة توقف أو تحد السلطة Le pouvoir arrête le pouvoir*"[2]. فالطبيعة الخاصة للقانون الدستوري تقتضي تأمين إلزامية قواعده في حال مخالفتها بطريقة مختلفة عن بقية القواعد القانونية الأخرى. فالمؤيد الإكراهي لضمان تطبيق القواعد القانونية الأخرى هو إكراه سلطوي (القضاء و القوة العامة)، أما المؤيد الإكراهي لضمان تطبيق القواعد الدستورية هو إكراه سياسي (سلطة أخرى أو الرأي العام) في الأساس، و هذا أمر طبيعي بالنظر إلى ما أشرنا إليه بدايةً و هو أن غرض القانون الدستوري هو الإحاطة القانونية بالظواهر السياسية.و يضاف إلى ذلك ضمان آخر، كما سنرى فيما بعد، يؤمنه القضاء الدستوري بوجه خاص من خلال الرقابة على دستورية القوانين، و القضاء بشكل عام في الدولة تطبيقاً لمبدأ المشروعية الذي يعتبر جوهر دولة القانون L'Etat de droit، و الذي يقوم في الأساس على مبدأ آخر يسمى مبدأ التدرج بين القواعد القانونية La hiérarchie des normes، و التي يأتي في قمة هرمها القواعد الدستورية.

انطلاقاً من ذلك يمكننا القول : إنه إذا كان القانون هو دعامة و أساس المجتمع، فإن القانون الدستوري يشكل دون أدنى شك نواة القانون.

المطلب الثالث
القانون الدستوري و المؤسسات السياسية

كما أشرنا سابقاً أضيف إلى تعليم مادة القانون الدستوري Droit Constitutionnel، عبارة مؤسسات سياسية Institutions Politiques. لذلك فإنه من الضروري الوقوف عند هذه العبارة لفهم مدلولها.

1- يقول مونتسكيو في هذا المجال "من خلال التجربة الأبدية، يمكن القول بأن كل إنسان لديه الاتجاه لإساءة استعمال السلطة، حتى يجد القيود لتجاوزه... (يضيف)...الفضيلة نفسها بحاجة إلى قيود". (انظر مؤلفه الرائع : روح القوانين De l'esprit des lois، الكتاب XI، الفصل IV، طبعة GF-FLQMMQRION، 1979، صفحة 293).

2- مونتسكيو : المؤلف السابق، الكتاب XI، الفصل IV، صفحة 293.

أولاً-المؤسسات السياسية

المؤسسات كما جاء في المعجم الفرنسي المعجم Robert "*هي مجموعة الأشكال و البنى الأساسية للتنظيم الاجتماعي المتجسدة في القانون و العرف لجمع إنساني ما*". انطلاقاً من ذلك نرى أن هناك ارتباطاً وثيقاً بين المؤسسات و القانون بشكل عام. و المؤسسات السياسية التي هي إحدى هذه الأشكال و البنى ترتبط بشكل وثيق بالقانون الدستوري الذي يهدف للإحاطة بالظواهر السياسية. و لذلك نجد أن الأستاذ موريس دوفرجيه M. DUVERGER يقول ليس القانون الدستوري سوى المظهر القانوني للمؤسسات السياسية[1]. فالدولة التي هي مؤسسة المؤسسات السياسية، و البرلمان و رئيس الدولة و مجلس الوزراء ...الخ، يشكلون مؤسسات سياسية يعمل القانون الدستوري على إعطائها الشكل أو الصبغة القانونية. و مجموع هذه المؤسسات التي تتوزع بينها آلية التقرير السياسي تشكل ما نسميه بالنظام السياسي[2].

هذا الربط بين القانون الدستوري و المؤسسات السياسية طبقاً للمنهجية الفرنسية في التحليل يضع القانون الدستوري في محيط علم السياسة.

ثانياً- علم السياسة

إن القانون الدستوري ليس هو العلم الوحيد الذي يهدف إلى فهم الظواهر السياسية، فعلم السياسة يهتم بدراسة هذه الظواهر و إن بطريقة مختلفة.

I- غرض علم السياسة

إن علم السياسة و القانون الدستوري، يهتمان بدراسة الظواهر السياسية، و لكن الاختلاف بينهما ينصب على الطريقة التي يتناول بها كل منهما هذه الظواهر السياسية.

فعلم السياسة، كما أشرنا سابقاً، يتناول الظواهر السياسية دون أي اهتمام معياري، فهو يعبر عما هو كائن لا عما يجب أن يكون، أي أنه يتناول هذه الظواهر بطريقة وصفية بحتة. أما القانون الدستوري فإنه يدرس الظواهر السياسية العامة بطريقة معيارية من خلال تحديد العلاقات بين الفرد و المجتمع، و بين الحكام و المحكومين، و بين الحرية التي يتمتع بها الفرد و السلطة التي يمارسها الحاكم، و يغذيها الفرد، و يخضع لها باعتباره محكوم. أي علم السياسة يبحث فيما هو كائن، أما القانون الدستوري فيبحث فيما يجب أن يكون.

II- علاقة علم السياسة بالقانون الدستوري

رغم الاختلاف في منهجية القانون الدستوري الذي يشكل علماً معيارياً يتناول القواعد التي تحكم علاقة الحكام بالمحكومين، و منهجية علم السياسة الذي يشكل علماً وصفياً يهتم بكل الظواهر السياسية التافهة و المهمة، العارضة و الدائمة، أي يهتم بهذه الظواهر بذاتها و لذاتها، فإن دراسة علم السياسة يعطينا بعداً أوسع لفهم القانون الدستوري و المؤسسات السياسية. فإذا كان علم القانون الدستوري و المؤسسات السياسية يتناول القواعد المتعلقة بالسلطة، و كيفية ممارستها، وعلاقة المؤسسات السياسية بعضها مع بعض، والعلاقة التي تحكم السلطة بالحرية، فإن علم السياسة يبقى أوسع في مداه و نطاقه من القانون الدستوري والمؤسسات السياسية :

---

[1]- Maurice DUVERGER : "Institutions politiques et droit constitutionnel", 14éd., Paris, P.U.F., 1990, P.5.

[2]- الدكتور حسن صعب : "علم السياسة"، مرجع سابق، ص58 و ما بعدها.

فهو يتناول كل ما يتعلق بالسلطة و المؤسسات السياسية بكل أبعادها سواء تعلق بـالبنى التنظيميـة للسـلطة و المؤسسات أم تعلق بغيرها.

فعلم السياسة يتناول بالدراسة، كما حدد من قبل نخبة من علماء السياسة سنة 1948 : النظريـة السياسـية (النظرية السياسية، و تاريخ الأفكار السياسية)، و المؤسسات السياسية (الدسـتور، و الحكومـة المركزيـة، و الحكومة الإقليمية، و الإدارة العامة، و وظائف الحكومة الاقتصادية و الاجتماعيـة، و المؤسسـات السياسـية المقارنة)، و الأحزاب و الفئات و الرأي العام (الأحزاب السياسية، و الفئات أو الجمعيات، و مشاركة المـواطن في الحكومة و الإدارة، و الرأي العام)، و العلاقات الدولية (السياسة الدولية، و التنظيمات و الإدارات الدولية، و القانون الدولي)[1]. فعلم السياسة باهتمامه الواسع بهذه الموضوعات، و خاصةً ما يتعلق بالنظريـة السياسـية و المؤسسات السياسية و الأحزاب و الرأي العام، يعطينا فهماً أعمق و أوضح للقانون الدسـتوري و المؤسسـات السياسية ببعدها التنظيمي.

لذلك سوف نأخذ كل هذه المعطيات التي يرشدنا إليها علم السياسة، لكي نفهم بشـكل معمـق مضـمون و مدلول القانون الدستوري و المؤسسات السياسية.

[1]- الدكتور حسن صعب : "علم السياسة"، مرجع سابق، ص131-132.

المبحث الثاني
مدلول القانون الدستوري

من وجهة نظر محددة، وكما ذكرنا سابقاً، فإن القانون الدستوري يحدد العلاقة بين الفرد و المجتمع، بين الحكام و المحكومين، بين الحرية و السلطة : بين الحرية التي يتمتع بها الفرد و السلطة التي يمارسها الحاكم باسم المجتمع، و يغذيها الفرد، و يخضع لها باعتباره محكوماً. بتعبير آخر فإن القانون الدستوري يشكل تنظيماً للتعايش السلمي بين السلطة و الحرية في إطار مؤسسة المؤسسات : الدولة.

و في إطار هذا المفهوم المحدد للقانون الدستوري فقد نشأ تساؤل، إن لم نقل نشأ خلاف، في الفقه التقليدي للقانون الدستوري حول ما إذا كان القانون الدستوري أداة لضمان الحرية، أم أن القانون الدستوري هو وسيلة لتنظيم السلطة. و قد ظهر في الفقه الدستوري الحديث اتجاه يحاول التوفيق بين الرأيين السابقين، و مفاده أن القانون الدستوري هو وسيلة للتوفيق بين الحرية و السلطة.

المطلب الأول
القانون الدستوري أداة لضمان الحرية

ربط جانب من الفقه التقليدي بين القانون الدستوري و بين النظام الديمقراطي الحر. و قد تزعم هذا الاتجاه الأستاذ بوريس مركين-غتزفيتش Boris MIRIKIN-GUETZEVTCH، عميد كلية العلوم السياسية بجامعة نيويورك، ففي كتاب له ظهر بين الحربين العالميتين بعنوان "الاتجاهات الحديثة في القانون الدستوري" عرف القانون الدستوري بأنه فن أو آلية تنظيم الحرية Une technique de liberté. و لا يقر أصحاب هذا الاتجاه بوجود الدستور إلا في النظم الديمقراطية التي تكفل الحقوق و الحريات الفردية. و هذا الربط بين ضمان الحقوق و الحريات الفردية و وجود الدستور لم يأت من فراغ، و إنما يستند في أساسه إلى موجة الحركات الدستورية التي انتشرت في بدايات القرن الثامن عشر و القائمة على أسس فلسفية تمجد حقوق الإنسان و حرياته، وخاصةً منها نظريتي العقد الاجتماعي و القانون الطبيعي. و يستند هذا الفقه أيضاً إلى الدستور الأمريكي الصادر سنة 1787، الذي قام على فلسفة مفادها أن أفضل ضمان للحريات الفردية يتم عن طريق تقييد السلطة، كذلك على ما جاء في إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عن الثورة الفرنسية في 26 آب 1789، و خاصة المادة السادسة عشرة منه و هي التي تنص على ما يلي : "*كل مجتمع لا يكفل ضمانات الحقوق، و لا يسود فيه مبدأ الفصل بين السلطات، هو مجتمع ليس له دستور*".

و قد ساد هذا المفهوم للقانون الدستوري طوال القرن التاسع عشر و أوائل القرن العشرين. و يظهر هذا الأمر جلياً في تعريف الفقيه موريس هوريو Maurice HAURIOU للدستور عام 1929 حيث قال بأن الدستور لا يكون جديراً بهذا الاسم إلا إذا كان صادراً باسم الأمة، و معبراً عن سيادتها، و ذلك عن طريق سلطة تأسيسية منتخبة وفقاً لإجراءات خاصة[1].

---

[1] - Maurice HAURIOU : "Précis de Droit Constitutionnel", Paris, Sirey, 2éd. 1929, réédition 1965, P.249.

المطلب الثاني
القانون الدستوري وسيلة لتنظيم السلطة

على خلاف الاتجاه الأول الذي لا يقيم حساباً في تحديده لمداول القانون الدستوري إلا لعنصر الحرية، ظهر اتجاه مقابل في الفقه لا يقيم حساباً إلا لعنصر السلطة في تحديده لمدلول القانون الدستوري. و قد تزعم هذا الاتجاه الأستاذ مرسيل برلو Marcel PRELO الذي عرف القانون الدستوري بأنه "*أداة أو تقنية السلطة* "*Le technique de l'autorité*[1]. و يرى هذا الجانب من الفقه أن موضوع القانون الدستوري هو ظاهرة السلطة العامة، بذاتها، في مظاهرها القانونية. فكل دولة لها دستور يحدد نظام الحكم فيها[2]. و بهذا يوجد الدستور في دول النظام الديمقراطي الحر، و دول الحكم المطلق على حد سواء[3].

المطلب الثالث
القانون الدستوري و التوفيق بين الحرية و السلطة

بين هذين الاتجاهين المختلفين في تحديد مدلول القانون الدستوري، ظهر اتجاه ثالث تزعمه الأستاذ أندريه هوريو André HAURIOU الذي يرى أنّ القانون الدستوري في جوهره هو "*فن التوفيق بين السلطة و الحرية*"[4]. و قد رفض الأستاذ هوريو HAURIOU ما توصل إليه أصحاب الاتجاهين السابقين : فلا يمكن التسليم بأن مهمة القانون الدستوري هي فقط تنظيم الحرية، أو هي فقط تنظيم للسلطة. فالحرية ليست مطلقة بدون حدود، بل لا بد من ضوابط لها تتحقق بواسطة سلطة، حتى لا تنقلب الحرية إلى فوضى. و ممارسة السلطة ليست غاية في حد ذاتها، بل هي وسيلة لتحقيق المصلحة العامة، و بالتالي مصلحة جميع المحكومين. لذلك فإن مهمة القانون الدستوري هي إيجاد الحل التوافقي بين ضرورة ضمان الحريات الفردية، و ضرورة وجود السلطة.

1- Marcel PRELO : "Institutions politiques et droit constitutionnel", 4éd., Paris, Dalloz, 1969, P.32.

2- Georges BURDEAU : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", 21éd., Paris, L.G.D.J., 1988, P.61.

3- يؤيد هذا الربط بين القانون الدستوري و السلطة أيضاً الفقيه جورج فيدل : VEDEL G. : "Droit Constitutionnel", op.cit., P.8.

4- André HAURIOU : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", 3éd., Paris, 1968, P.28 .

أو انظر الترجمة العربية لهذا المؤلف : "القانون الدستوري و المؤسسات السياسية"، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد و شفيق حداد و عبد الحسن سعد، الأهلية للنشر و التوزيع-بيروت، طبعة ثانية 1977، ص43-44.

و انظر بنفس الاتجاه : J. GICQUEL : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", op.cit., P.20–21.

الـفـصل الأول

مفهوم الدستور و مصادره

سوف نقوم بهذا الفصل بدايةً بتقديم مفهوم الدستور من خلال تعريفه اصطلاحياً **(المبحث الأول)**، و من ثم سوف نحدد مصادره **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
تعريف الدستور

الدستور لغوياً كلمة فارسية الأصل، و قد اعتمدت اللغة العربية هذه الكلمة. و تعني كلمة دستور Constitution الفرنسية لغوياً : التأسيس أو التكوين Etablissement، أو النظام Institution.

ويقدم لنا المعجم الدستوري الفرنسي[1]، طبقاً للتجربة الفرنسية الطويلة في هذا المجال ثلاثة تعابير لكلمة دستور :

- ♦ **الدستور عمل الرعية، أي عمل بموجبه يحدد المواطنون شروط ممارسة السلطة السياسية :** فالحكام ليسوا أحراراً في حيازة السلطة، و البقاء فيها، و في استخدامها كما يشاؤون، فهم خاضعون في ذلك لاحترام القواعد التي تمليها الأمة.
- ♦ **الدستور عمل حي منفتح على الخلق المستمر للحقوق و للحريات :** فالدستور ليس نصاً مغلقاً و مقفلاً، بل عملاً منفتحاً و مستمراً في التكوين.
- ♦ **الدستور عمل المجتمع، يزود المجتمع بمعلومات :** تزويد بالمعلومات بمعنى إعطاء شكل، و بنية، و مداول للمجتمع. حيث أن الدستور، كما أشرنا سابقاً، ليس عملاً ينحصر في تنظيم السلطة، و إنما يشكل أيضاً الضمانة الأساسية لحقوق المواطنين و حرياتهم. بحيث إنّ جميع القواعد التي تكون فيها النشاطات المختلفة للمجتمع موضوعية تجد مرتكزاتها في الدستور كما يفسرها القضاء الدستوري.

هذه التعابير المقدمة لتعريف كلمة دستور تبقى خاصة بالمجتمع الفرنسي، و المجتمعات التي تتقارب معها إيديولوجياً، في ضوء المعنى الذي أعطي للدستور عملياً من قبل القضاء الدستوري، و لمفهوم الدستورية. لذلك لا بد لنا لكي نفهم هذين المعنيين من تعريفهما اصطلاحياً.

في الحقيقة تتمحور مختلف المفاهيم التي قدمت من قبل الفقه لتقديم تعريف للدستور في اتجاهين : الأول نص وثيقة الدستور، و الثاني موضوع أو محتوى الدستور. فالاتجاه الذي يعتمد نص وثيقة الدستور يتبنى معياراً شكلياً Critière formel في تعريفه للدستور، أما الاتجاه الذي يعتمد موضوع أو محتوى الدستور فيتبنى معياراً موضوعياً أو مادياً Critière materièl.

المطلب الأول
المعيار الشكلي

سوف نقدم في هذا الإطار أولاً المقصود بالدستور تبعاً للمعيار الشكلي، قبل تقييم هذا المعيار.

أولاً- الدستور تبعاً للمعيار الشكلي

يعتمد أنصار المعيار الشكلي في تحديدهم للمقصود بكلمة الدستور على الوثيقة (أو الوثائق) الدستورية. فكل القواعد التي تتضمنها هذه الوثيقة تعتبر قواعد دستورية، و كل قاعدة لا تتضمنها هذه الوثيقة لا تعتبر

---

[1] - O. DUHAMAL et Y. MENY : "Dictionnaire Constitutionnel", op.cit., P.596–600.
أو ترجمته : "المعجم الدستوري" : ترجمة منصور القاضي، منشورات المؤسسة الجامعية للدراسات و النشر و التوزيع، بيروت-لبنان، 1996، ص 596-600.

قواعد دستورية. فالدستور بمقتضى ذلك يمكن تعريفه بأنه "مجموعة القواعد التي تضمنتها وثيقة الدستور الصادرة عن السلطة المختصة، و التي لا يمكن تعديلها إلا وفقاً لإجراءات خاصة. من ذلك نخلص إلى أن مفهوم الدستور يتطابق مع وثيقة الدستور.

ثانياً- تقدير المعيار الشكلي

لا شك أن المعيار الشكلي في تعريف الدستور يتسم ببعض المزايا، و لكن بالرغم من ذلك لا يسلم من العيوب.

I- المزايا

يتسم المعيار الشكلي بالبساطة و الوضوح. فحيث حدد هذا المعيار القواعد الدستورية بالقواعد التي تتضمنها وثيقة الدستور، الصادرة عن سلطة مختصة وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن تلك المتبعة في إقرار القوانين العادية، فإنه يعتبر أساس فكرة جمود الدساتير و سموها على غيرها من القوانين العادية. فالمشرع العادي لا يستطيع الخروج عن نصوص الوثيقة الدستورية، تحت طائلة عدم الدستورية، كما سنرى لاحقاً.

II- العيوب

بالرغم من المزايا المشار إليها فإن المعيار الشكلي بشأن تعريف الدستور تعرض لانتقادات عديدة من قبل الفقه، يمكن إجمالها بالنقاط التالية :

1- إن الأخذ بالمعيار الشكلي يؤدي بنا إلى نتيجة غير مقبولة، و هي إنكار وجود دستور في دول الدساتير العرفية أو غير المكتوبة، مثل إنكلترا التي لا يوجد فيها وثيقة دستورية مكتوبة بل مجرد قواعد دستورية عرفية تبين شكل و نظام الحكم فيها. فالمعيار الشكلي لا يمكن الاستناد إليه لتقديم تعريف مطلق للدستور ينطبق على كل الدول.

2-حتى في الدول التي تتبنى نظام الدساتير المكتوبة أو المدونة، فإن المعيار الشكلي لا يقدم تعريفاً شاملاً للدستور. فالكثير من القواعد ذات الطبيعة أو القيمة الدستورية، لا تورد في الوثيقة الدستورية[1].

3- إن الاستناد إلى المعيار الشكلي في تعريف الدستور يؤدى إلى أن يعطي بعض القواعد صفة القاعدة الدستورية، رغم أنها لا تعتبر بحسب طبيعتها أو في جوهرها دستورية. فالوثيقة الدستورية، أساس المعيار الشكلي، لا تقتصر في نصوصها على الموضوعات الدستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها و تلك التي لا تتعلق بنظام الحكم في الدولة و تسيير السلطات العامة فيها، بل قد تتضمن نصوصها بعض المسائل و الموضوعات

---

[1]- فعلى سبيل المثال : إن إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام 1789، و كذلك مقدمة دستور 1946، لهما قيمة دستورية رغم عدم وجود أي نص في الدستور الفرنسي الحالي الصادر عام 1958. كذلك فإنه في لبنان جرى العرف الدستوري على أن يكون رئيس الجمهورية من الطائفة المارونية، و رئيس مجلس النواب من الطائفة الشيعية، و رئيس مجلس الوزراء من الطائفة السنية، و نائب رئيس المجلس النيابي من طائفة الروم الأرثوذكس ...الخ، رغم أنه لا يوجد أي نص في الدستور اللبناني لعام 1923 و تعديلاته المؤقتة و الدائمة يشير إلى ذلك حتى الآن : انظر تفاصيل أكثر حول هذا الموضوع في لبنان مؤلف الدكتور أحمد سرحال : "النظم السياسية في لبنان و الدول العربية"، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي-بيروت، 1990، ص204. كذلك الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا : "القانون الدستوري و النظم السياسية"، الجزء الثاني، الدار الجامعية-بيروت، 1994، ص87.

العادية[1]. و هذه الموضوعات العادية، طبقاً للمعيار الشكلي، تصبح ذات طبيعة أو قيمة دستورية لمجرد ورودها في صلب وثيقة الدستور.

4- بالمقابل فإن الاستناد إلى المعيار الشكلي في تعريف الدستور يؤدي إلى أن يفقد بعض القواعد صفة القاعدة الدستورية، رغم أنها تعتبر بحسب طبيعتها أو في جوهرها دستورية. فالوثيقة الدستورية، أساس المعيار الشكلي، تتضمن في نصوصها أغلب القواعد الدستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها لاتصالها بنظام الحكم في الدولة و تسيير السلطات العامة فيها، و لكن قد تغفل بعض الموضوعات التي تعد دستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها[2]. فالاستناد إلى المعيار الشكلي في تعريف الدستور يؤدي إلى عدم إعطاء قيمة دستورية للعديد من القواعد التي تتعلق في جوهرها بتنظيم السلطات العامة، لمجرد إغفال النص عليها في وثيقة الدستور.

5- إن الاستناد إلى المعيار الشكلي في تعريف الدستور يؤدي بنا إلى إغفال أهمية التطبيق الفعلي للنصوص الدستورية، و ما قد ينتج من فوارق لا يمكن إنكارها بين الواقع الدستوري النظري و الواقع الدستوري العملي. و هذا ما سنراه لاحقاً.

و هكذا فإن هذه الانتقادات تكشف لنا قصور المعيار الشكلي في تقديم تعريف دقيق و موحد لتعبير الدستور في كل الدول. مما دعا أغلب الفقهاء لهجر هذا المعيار، و البحث عن معيار أكثر دقة، حيث اتجه معظم الفقهاء للاعتماد على المعيار الموضوعي أو المادي لتقديم تعريف موحد لتعبير دستور.

المطلب الثاني
المعيار الموضوعي

يعتمد المعيار الموضوعي أو المادي في تقديمه تعريفاً للدستور على موضوع أو محتوى القاعدة، بغض النظر عن الجهة مصدرة القاعدة، أو الشكل أو الإجراءات المتخذة لإصدارها. فالدستور، وفقاً لهذا المعيار، يضم مجمل القواعد التي تعتبر بحكم طبيعتها أو جوهرها دستورية، سواء وردت في نصوص وثيقة الدستور أم لم ترد. و بذلك يشمل تعبير الدستور جميع القواعد ذات الطبيعة الدستورية سواء كان مصدرها الوثيقة الدستورية، أم القوانين الأساسية، أم القوانين العادية، أو العرف الدستوري.

و لكن إذا كان معظم فقهاء القانون الدستوري يأخذون بالمعيار الموضوعي أو المادي في تحديدهم لتعبير الدستور، فإنهم يختلفون في تحديد الموضوعات التي تعتبر قواعد دستورية طبقاً لهذا المعيار.

فالفقه الفرنسي في مجموعه يرى أن الموضوعات التي تعتبر دستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها، هي تلك التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة و تسيير السلطات العامة. فالفقيه الفرنسي جوليان لافرييرر Jluin LAFERRIERE يعبر عن رأي أغلب الفقهاء في هذا المجال. فهو يرى أنّ القانون الدستوري، طبقاً للمعيار الموضوعي، يتضمن القواعد التي تبين طبيعة الدولة، أي شكلها، فتحدد ما إذا كانت الدولة موحدة أم فيدرالية، و

---

[1]- فالدستور الفرنسي لعام 1848 تضمن إلغاء عقوبة الإعدام في الجرائم السياسية، و التعديل الدستوري الأمريكي الثامن عشر (الذي أقر في 16 كانون الأول 1919) حظر إنتاج أو بيع أو نقل المشروبات المسكرة أو استيرادها إلى الولايات المتحدة و جميع الأراضي الخاضعة لسلطانها أو تصديرها منها لاستخدامها في أغراض الشرب.

[2]- فمثلاً لم يحدد الدستور اللبناني مدة ولاية المجلس النيابي، و إنما حددها قانون الانتخاب في مادته الأولى بأربع سنوات، و ينتقد معظم الفقه اللبناني ترك تحديد هذه المدة للقانون العادي، و يرون أن مدة الولاية النيابية من الأمور الجوهرية في تنظيم السلطات العامة، و بالتالي من الموضوعات الدستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها (إبراهيم عبد العزيز شيحا : "القانون الدستوري و النظم السياسية"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص159).

تبين شكل الحكومة من حيث كونها جمهورية أم ملكية، كما تتضمن المبادئ العامة و الأساسية المتعلقة بنظام و اختصاصات السلطات العامة الكبرى، و العلاقة فيما بينها[1].

و لكن إذا كان الفقه في مجموعه متفق على أن الموضوعات التي تعتبـر دسـتورية بحكـم طبيعتهـا أو جوهرها تنحصر في تلك التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة : التي تبين شكلها، و نوع الحكم فيهـا، و تنظـيم السلطات العامة و كيفية ممارستها، واختصاصاتها و العلاقات فيما بينها، إضافةً لحقوق و واجبات المـواطنين في مواجهة الدولة. إلا أنهم اختلفوا فيما يتعلق بالموضوعات التي تتعلق بالمـذهب الاجتمـاعي و الاقتصـادي للدولة.

فذهب أغلب الفقهاء إلى إنكار الطبيعة الدستورية لهذه الموضوعات، و لم يروا في هذه الموضوعات سوى أهداف سياسية أو اقتصادية أو اجتماعية موجهة من قبل المشرع الدستوري إلى المشرع العـادي أو الحكومـة لرسم السياسة العامة للدولة.

في حين ذهب عدد من الفقهاء- و نحن نؤيدهم في ذلك- إلى اعتبار أن الموضوعات التي تعتبر دستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها لا تنحصر فقط في تلك التي تتعلق بنظام الحكم في الدولة، و إنما تتضمن فضلاً على ذلك القواعد و الموضوعات التي تحدد الإيديولوجية السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة. و في هذا الإطار يذهب الفقيه جورج بوردو Georges BURDEAU في تحديده لموضوع الدستور إلى القول : إنه يتضمن، بصفة عامة، كيفية تنظيم السلطة، و هذا التنظيم متمثل في القواعد التي تبين وضع السلطات العامة في الدولة، و كذلك طبيعة و أهداف نشاطها السياسي. و يضيف قائلاً إنّ للدستور مضموناً مزدوجاً : فهو مـن ناحية يحدد الأشخاص أو الهيئات التي يكون لها الحق في التصرف باسم الدولة، و يحدد اختصاصاتهم و كيفيـة ممارستها، و من ناحية أخرى يحدد الاتجاه القانوني و الإيديولوجي الذي ينبغي أن تعمل فـي إطـاره هيئـات الدولة[2].

إنّ هذا التحديد للموضوعات الدستورية يتناسب، في الحقيقة، مع طبيعة الدساتير التي تسـمى بالدسـاتير-البرامج Les Constitutions-programmes، كدستور الجمهورية العربية السورية الحالي و أغلب دسـاتير الدول العربية، و مع ما ذهب إليه المجلس الدستوري الفرنسي في تحديده للقواعد التي تعتبر دستورية، و هو ما اتفق على تسميته في فرنسا بمجموعة النصوص ذات القيمة الدستورية [3]Bloc de la constitutionnalité : و هي التي تتضمن إضافةً لدستور 1958، إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصـادر عـام 1789، و مقدمـة دستور 1946 (التي تتضمن فقرة عن : المبادئ السياسية و الاقتصادية و الاجتماعيـة الضـرورية لعصـرنا بصورة خاصة)[4]، و المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية.

لذلك نرى بأن النصوص التي تحدد الاتجاهات السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية للدولة، تعتبر جزءاً لا يتجزأ من القواعد الدستورية، و هي التي يترتب على مخالفتها من قبل المشرع العادي عدم دستورية تصرفه، و يترتب على مخالفتها من قبل الحكومة و بقية الهيئات العامة عدم مشروعية تصرفها باعتبار القواعد الدستورية تأتي، كما سنرى لاحقاً، في قمة هرم القواعد القانونية.

1- Jluin LAFERRIERE : "Manuel de droit Constitutionnel", 2éd., Paris, Domat-Montchrestien, 1947, P.268.

2- G. BURDEAU : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", op. cit., P.6.

3- Louis FAVOREU : "Le principe de la constitutionnalité, Essai de défintion d'après la jurisprudence du Conseil constitutionnel", in Mélanges Eisenmmann, Paris, Cujas, 1974, P.33–49.

4- Jean RIVERO et Georges VEDEL : "Les principes particulièrement nécessaire á notre temps", in Droit Social, 1947, P.13.

المبحث الثاني
مصادر الدستور

إذا رفضنا المعيار الشكلي في تعريف تعبير الدستور، و الذي يحصر هذا المفهوم بوثيقة الدستور، و تبنينا المعيار الموضوعي أو المادي في تقديمه تعريفاً لهذا التعبير، نجد أن الدستور يضم، كما أشرنا سابقاً، مجمل القواعد التي تعتبر بحكم طبيعتها أو جوهرها دستورية، سواء وردت في نصوص وثيقة الدستور أم لم ترد. و بذلك يشمل تعبير الدستور جميع القواعد ذات الطبيعة الدستورية سواء كان مصدرها الوثيقة الدستورية، أم القوانين الأساسية، أم القوانين العادية، أم العرف الدستوري. و بذلك يمكننا تحديد المصادر الرسمية أو المباشرة للدستور بالقوانين الدستورية، و بالعرف الدستوري. إضافةً إلى المصادر غير المباشرة أو التفسيرية المتمثلة في القضاء و الفقه.

المطلب الأول
القوانين الدستورية

نقصد بالقوانين الدستورية، أو التشريع الدستوري، مجموعة النصوص القانونية التي تتميز عن التشريع العادي أو القوانين العادية من حيث القيمة القانونية. فالقوانين الدستورية تعلو القوانين العادية مرتبةً، و هذه الأخيرة يجب أن لا تخالف الأولى تحت طائلة عدم الدستورية. و تتضمن القوانين الدستورية أو التشريع الدستوري : وثيقة الدستور في دول الدساتير المدونة، و القوانين الأساسية أو العضوية المكملة لوثيقة الدستور، و هي التي تصدر عن المشرع العادي، و تعالج موضوعات دستورية أو ما يتعلق بها.

أولاً- وثيقة الدستور

تعتبر وثيقة الدستور المصدر الأول للدستور، وفقاً للمعيار الموضوعي، حيث تتضمن عادةً، و كما ذكرنا سابقاً، المبادئ و الأحكام الأساسية المتعلقة بنظام الحكم في الدولة : التي تبين شكلها، و نوع الحكم فيها، و تنظيم السلطات العامة و كيفية ممارستها، واختصاصاتها و العلاقات فيما بينها، و حقوق و واجبات المواطنين في مواجهة الدولة، إضافةً للمبادئ المحددة للاتجاهات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للدولة.

توضع هذه الوثيقة عادةً من سلطة أو هيئة خاصة، تختلف من دولة إلى دولة كما سنرى لاحقاً، غير السلطة أو الهيئة المكلفة بوضع القوانين العادية، و وفقاً لإجراءات مختلفة عن الإجراءات المتبعة في إقرار القوانين العادية.

ثانياً- القوانين الأساسية

يقصد بالقوانين الأساسية أو التنظيمية (أو العضوية إذا أخذنا بالترجمة الحرفية للتعبير الفرنسي La loi organique)، مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية بتكليف من المشرع الدستوري (بنص الوثيقة الدستورية) أو حتى من تلقاء نفسه و هي التي تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، أي تتعلق بموضوعات دستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها كما حددناها سابقاً.

فالقوانين الأساسية يمكن أن تصدر من المشرع العادي بتكليف من المشرع الدستوري : فصدور هذا النوع من القوانين يكون بتكليف من المشرع الدستوري، و ذلك عن طريق الإحالة بنصوص الوثيقة الدستورية في عدد من الموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطات العامة[1].

كما يمكن أن تصدر القوانين الأساسية عن المشرع العادي من تلقاء نفسه : فصدور هذا النوع من القوانين لا يكون بتكليف من المشرع الدستوري، و ذلك لعدم النص عليها بوثيقة الدستور، و لكن تأتي لتنظيم عدد من الموضوعات المتعلقة بتنظيم السلطات العامة. و هذا ما نجده غالباً في الدول ذات الدساتير المرنة أو ذات الدساتير العرفية، كما سنرى لاحقاً.

و لكن السؤال الذي يطرح نفسه في هذا المجال هو معرفة القيمة القانونية لهذه القوانين الأساسية، و مرتبتها بين مصادر القواعد الدستورية.

ففي الدول ذات الدساتير المرنة، أو الدساتير العرفية، حيث، كما سنرى لاحقاً، فإنّ الوثيقة الدستورية يمكن تعديلها غالباً بنفس طريقة تعديل القوانين العادية، فإنّ السؤال لا معنى له، سواء كان صدور هذه القوانين من المشرع العادي بناءً على تكليف من المشرع الدستوري أم من تلقاء نفسه، لأنها تحتل نفس القوة القانونية للوثيقة الدستورية، و تعتبر بالتالي معدلة أو مكملة لها.

أما في دول الدساتير الجامدة حيث، كما سنرى لاحقاً، يتطلب تعديل نصوص الدستور إجراءات خاصة مختلفة عن تلك المقررة لإقرار القوانين العادية، فتأخذ من حيث المبدأ نفس القيمة القانونية للقوانين العادية رغم تضمنها لموضوعات تعتبر بطبيعتها دستورية، و بالتالي لا يجوز أن تتضمن أحكاماً مخالفة لوثيقة الدستور، سواء صدرت بناء على إحالة منها أم أصدرها المشرع العادي من تلقاء نفسه. و هذا ما هو عليه الوضع في لبنان ومصر، و ما يجب أن يكون عليه الوضع في سورية.

أما في فرنسا فتحتل القوانين الأساسية التي ترك أمر إصدارها للمشرع العادي، بناء على إحالة من نصوص دستور 1958، المشار إليها سابقاً، مرتبةً وسطى من حيث القيمة القانونية بين القوانين العادية و

[1]- ففي فرنسا مثلاً أحال الدستور الحالي لعام 1958 ست عشرة مرة إلى المشرع العادي لإقرار قوانين أساسية: المادة /6/ المتعلقة بانتخاب رئيس الجمهورية، المادة /13/ المتعلقة بالوظائف التي تملأ بقرار في مجلس الوزراء، المادة /23/ المتعلقة بنظام أعضاء المجلسين، المادة /27/ المتعلقة بتحديد مجال القانون، المادة /47/ المتعلقة بنظام القوانين المالية، المادة /57/ المتعلقة بالأعمال التي لا تتوافق مع طبيعة عمل أعضاء المجلس الدستوري، المادة /63/ المتعلقة بنظام المجلس الدستوري، المادة /64/ المتعلقة بنظام القضاة، المادة /65/ المتعلقة بنظام مجلس القضاء الأعلى، المادة /67/ المتعلقة بنظام محكمة العدل العليا، المادة /71/ المتعلقة بنظام المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، و المواد /82، 83، 84/ المتعلقة بالمجموعة (الأوربية طبعاً). و في مصر نجد مثلاً أن المادتين /87 و 88/ من الدستور المصري الحالي لجمهورية مصر العربية، أحالتا إلى القانون تحديد عدد أعضاء مجلس الشعب و شروط العضوية و أحكام الانتخاب و الاستفتاء، و قد صدر القانون رقم 38 لعام 1972 تطبيقاً لهذه الإحالة. كذلك في لبنان فإن المادة /24/ من الدستور اللبناني لعام 1923 أحالت إلى القانون تحديد عدد أعضاء مجلس النواب و شروط العضوية و أحكام الانتخاب، و قد بين قانون الانتخاب الصادر في 26 نيسان 1960 ما أحاله إليه الدستور. أما في سورية فقد أحالت المادة /55/ من دستورنا الدائم لعام 1973 إلى القانون تنظيم أحكام الانتخاب و الاستفتاء، و صدر تطبيق لهذه الإحالة القانون رقم 26 تاريخ 1973/4/14 المتضمن قانون الانتخابات العامة، و المرسوم التشريعي رقم 8 لعام 1973 الناظم لأحكام الاستفتاء. و أحالت المادة /68/ إلى القانون تحديد الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها و بين عضوية مجلس الشعب. و أحالت المواد /135 و 136، 137، 138/ إلى القانون مسألة تنظيم (على التوالي) : القضاء العادي، و النيابة العامة، و مجلس الدولة. كذلك أحالت المادة /140/ إلى القانون تحديد الأعمال التي لا يجوز الجمع بينها و بين عضوية المحكمة الدستورية العليا، و المادة /148/ لتنظيم المحكمة الدستورية العليا.

دستور 1958، و ذلك لأن المادة /46/ من هذا الدستور نصت على إجراءات خاصة لإقرار القوانين الأساسية، مما جعلت منها فئة قانونية خاصة[1].

المطلب الثاني
العرف الدستوري

يعتبر العرف الدستوري La coutume constitutionnelle من المصادر الرسمية و المباشرة للقواعد الدستورية، سواء في الدول ذات الدساتير غير المدونة أو العرفية -حيث يعتبر العرف أهم مصادرها- و في الدول ذات الدساتير المدونة أو المكتوبة.

أولاً- التعريف بالعرف الدستوري

يقصد بالعرف الدستوري تواتر العمل من قبل إحدى السلطات الحاكمة في موضوع من المواضيع ذات الطبيعة الدستورية، وذلك أثناء ممارستها لاختصاصاتها، و استقر في ضمير الجماعة، كقاعدة ملزمة. و في هذا الإطار يجب أن نميز بين العرف الدستوري، كما حددناه أعلاه، و بين الدستور العرفي.

فالعرف الدستوري هو كما أشرنا قاعدة دستورية ناشئة عرفياً في ظل دستور مكتوب، و يكون هذا العرف إما مفسراً أو مكملاً أو معدلاً للنصوص الواردة في الوثيقة الدستورية، المدونة طبعاً. و العرف الدستوري مرتبط في وجوده بوجود الدساتير المدونة أو المكتوبة.

أما الدستور العرفي فهو مجموعة من القواعد القانونية الناشئة، أيضاً، عرفياً، و هي التي تنظم السلطات العامة في الدول التي لا تملك دستوراً مدوناً، كما هو الحال في إنكلترا.

ثانياً- أركان العرف الدستوري

من تعريفنا للعرف الدستوري بأنه عادة درجت عليها هيئة حاكمة في موضوع ذي طبيعة دستورية، و استقرت في ضمير الجماعة كقاعدة ملزمة، نستنتج بأن للعرف الدستوري ركنان : ركن مادي L'élement matériel و ركن معنوي L'élement moral.

I- الركن المادي

يقصد بالركن أو العنصر المادي للعرف التصرف الإيجابي أو السلبي[2]، لإحدى الهيئات الحاكمة بصورة مطردة و ثابتة و واضحة، في شأن من الشؤون ذات الطبيعة الدستورية.

---

[1]- فقد نصت المادة /46/ من دستور 1958 بأنه لا يخضع مشروع القانون للدراسة من قبل المجلس الأول إلا بعد انقضاء /15/ يوماً على إيداعه، و في حال عدم الاتفاق بين المجلسين، لا يمكن للجمعية الوطنية إقرار النص في قراءة نهائية إلا بالأكثرية المطلقة، و إذا تعلق الأمر بقانون تنظيمي متعلق بمجلس الشيوخ، فإنّه يجب أن يصوت عليه المجلسان في الآجال عينها. كذلك أضافت أنه لا يمكن إصدار القانون التنظيمي إلا بعد أن يعلن المجلس الدستوري توافقه مع الدستور.

[2]- لا يشترط بأن يكون التصرف أو الإجراء عملاً إيجابياً صادراً عن الهيئة الحاكمة، فقد يكون عملاً سلبياً بامتناع هذه السلطات عن استعمال حق من الحقوق الدستورية، شريطة أن لا تكون هذه العادة مخالفة لنص ورد في الدستور.

1- التكرار La Répétition

ذهب أغلب الفقهاء إلى القول إنّ العادة لا تنشأ من مجرد تصرف أو إجراء وحيد، إذ يلزم أن يتوافر تكرار هذا التصرف أو الإجراء، حتى يعتبر دليلاً على دخول هذه العادة في ضمير الجماعة و تصبح بالنسبة لهم قاعدة دستورية ملزمة واجبة الاحترام. بينما ذهب قلة من الفقهاء إلى عدم ضرورة تكرار التصرف، أو الإجراء لنشوء العرف الدستوري، فالعرف الدستوري يمكن أن ينشأ بمجرد حدوث التصرف أو الإجراء مرة واحدة إذا كان يعبر عن ضمير الجماعة، و قد لا ينشأ رغم تكرار التصرف أو الإجراء. و في الواقع لا يمكن القبول برأي الفئة القليلة من الفقهاء، فالتكرار عنصر هام في نشوء الأعراف الدستورية، و لا يكفي حدوث التكرار لمرة واحدة حتى يعبر عن ضمير الجماعة.

2- العمومية La Généralité

يشترط في التصرف أو الإجراء الصادر من إحدى الهيئات الحاكمة و الذي تحول إلى عادة، أن يكون هذا التصرف أو الإجراء عاماً. أي يجب أن تلتزم به بقية الهيئات الحاكمة دون اعتراض من قبلها، بمعنى غيـر منازع فيه.

و إذا كان جانب من الفقه يكتفي بعدم اعتراض بقية الهيئات الحاكمة على الإجراء أو التصرف، فإن قسماً أخر اشترط إضافةً لذلك عدم اعتراض أفراد الجماعة. فالاعتراض الصادر عن أفراد الجماعة، شأنه شأن اعتراض إحدى الهيئات الحاكمة يشكل مانعاً من نشوء العرف الدستوري.

و هذا ما نؤيده نحن لأن العرف الدستوري كما قلنا يقوم على أساس الضمير العام للجماعة و قبوله لهـذا العرف كقاعدة دستورية ملزمة، و لا شكّ أنّ تعبير الجماعة لا يقتصر على الهيئات الحاكمة و الحكام فحسـب، بل يتضمن الأفراد أو المحكومين.

3- الاطراد و الثبات La Constance

هذا الشرط، في الحقيقة، ملازم لشرط التكرار، إذ ينبغي أن يتكرر التصرف أو الإجراء بشـكل ثابـت و مطرد، أي بدون انقطاع. أي يجب أن يكون التصرف أو الإجراء من قبل الهيئة الحاكمة مستمراً و منتظمـاً، و لا تلجأ إليه بشكل متذبذب : أي يجب أن يشكل عادة ثابتة و مستقرة.

4- الوضوح La Clarté

يجب أن تكون العادة التي درجت عليها الهيئة الحاكمة على قدر من الوضوح، بحيث لا تكون عرضةً إلى تفسيرات مختلفة، توقعنا في الاضطراب.

5- القدم L'Ancienneté

هذا الشرط مرتبط بعنصر الثبات و الاطراد، إذ يجب حتى تصبح العادة عرفاً أن يتواتر العمل بهـا لمـدة طويلة تدل على ثباتها و استقرارها. و لكن من الصعوبة بمكان تحديد هذه المدة، فلكل حالة ظروفها الخاصـة : فهناك أعراف دستورية تكونت باتباعها مدة تقارب القرن أو تزيد، و هناك أعراف تشكلت في غضـون عشـر سنوات أو أقل.

II- الركن المعنوي

إضافةً للركن المادي الذي يكون العادة أو الاعتياد، يجب توافر صفة الإلزام لهذه العادة، و هي التي تشكل الركن المعنوي. و الركن المعنوي يعني بأنه يتوجب أن يستقر في ضمير الجماعة الشعور بأن هذه العادة ملزمة و واجبة الاتباع. فإذا كان الاعتياد يتشكل من خلال تكرار و اطراد إحدى الهيئات الحاكمة على تصرف أو إجراء معين، فإن الركن المعنوي يتشكل من خلال اقتناع بقية الهيئات الحاكمة و الأفراد على حد سواء بإلزامية هذه القاعدة.

ثانياً- دور العرف الدستوري

إن العرف الدستوري الذي ينشأ إلى جانب وثيقة الدستور، قد يقتصر دوره على مجرد تفسير نصوص هذه الوثيقة، أو مكملاً لنقص فيها، أو حتى معدلاً لحكم من أحكامها.

I- العرف المفسر La coutume interprétative

الدور المفسر للعرف يكون عندما يكتنف أحد نصوص وثيقة الدستور غموض أو إبهام، فيكون عرضة للأخذ و الرد. فالعرف المفسر يأتي لإزالة هذا الغموض أو الإبهام، و يوقف الأخذ و الرد في فهم هذا النص، بحيث يجري العمل على تفسيره على نحو معين. فالعرف الدستوري المفسر لا يخرج عن دائرة النصوص المكتوبة و إنما يعمل في نطاقها : فهو لا ينشئ قاعدة دستورية جديدة بل يقتصر دوره على تفسير قاعدة دستورية مكتوبة و مبهمة[1].

أما ما يتعلق بالقيمة القانونية للعرف الدستوري المفسر، فقد ذهب معظم الفقهاء على إعطائه نفس القيمة القانونية للنصوص الدستورية، بحيث يصبح جزءاً منها، سواء كان الدستور مرناً (يتم تعديله بنفس الإجراءات اللازمة لتعديل التشريعات العادية) أم جامداً (يحتاج تعديله لإجراءات خاصة).

II- العرف المكمل La coutume complémentaire

أما العرف المكمل فيفترض وجود قصور أو نقص في الأحكام الواردة في وثيقة الدستور، فيأتي العرف الدستوري المكمل ليكمل النقص و يسد العجز، عن طريق تنظيم الموضوع الذي أغفل المشرع الدستوري تنظيمه. فالعرف المكمل، و على خلاف العرف المفسر، لا ينحصر دوره في نطاق النصوص المكتوبة بحيث يعمل على توضيحها، فهو عرف منشئ : ينشئ حكماً جديدا دون الاستناد إلى نص مكتوب.

أما بالنسبة للقيمة القانونية لهذا العرف، فقد اختلف الفقهاء في هذا المجال :

-فقد ذهب جانب كبير منهم إلى إلحاق العرف المكمل بالعرف المفسر من حيث القيمة القانونية : أي له نفس القيمة القانونية للنصوص الدستورية المكتوبة. فالعرف المكمل ليس إلا نوعاً من العرف المفسر، إذ يقوم بتفسير سكوت المشرع الدستوري عما أغفله من تنظيم لأحد الموضوعات.

-في حين يذهب جانب آخر من الفقه إلى القول إنّ القيمة القانونية للعرف المكمل لا ترقى إلى قوة النصوص الدستورية المكتوبة، و اعترف له فقط بالقوة القانونية للتشريعات العادية. فالعرف برأيهم إذا ما خرج عن

[1]- و من الأمثلة التقليدية التي يقدمها الفقه الفرنسي للدلالة على العرف الدستوري المفسر، ما جرى عليه العمل في ظل دستور عام 1875 : حيث جاء في المادة الثالثة منه على أن رئيس الجمهورية يكفل تنفيذ القوانين، و قد فسر هذا النص بإعطاء رئيس الجمهورية سلطة إصدار اللوائح التنفيذية، رغم أن نص الدستور لم يذكر شيئاً من هذا القبيل، و ذلك لأن ضمان تنفيذ القوانين لا يكون إلا عن طريق إصدار اللوائح اللازمة لتنفيذها.

نطاق تفسير النصوص المكتوبة، فإنه يكون قد أنشأ قاعدة جديدة و بالتالي قام بتعديل الدستور، و هذا أمـر لا يجوز في ظل الدساتير الجامدة، التي لا يمكن تعديلها إلا وفقاً لإجراءات خاصة.

-أما الاتجاه الثالث الذي يقول به الفقيه جوليان لافريير Jluin LAFERRIERE فقد ميز بين حـالتين: حالـة اقتصار العرف على تحديد الكيفية أو الوسائل التي يتم من خلالها تطبيق حكم من الأحكام المقررة فـي وثيقـة الدستور، فعندئذً يماثل العرف المفسر، و يأخذ حكمه، أما في الحالة الثانية فيتعدى دور العرف مجـرد إكمـال النقص و سد العجز إلى إنشاء قواعد دستورية جديدة لا تستند إلى نص من نصوص وثيقة الدستور، فهذا النوع يعتبر عرفاً معدلاً للدستور، لا يمكن الاعتراف له بقيمة قانونية في ظل دستور جامد[1].

III-العرف المعدل La coutume modificatrice

لا يقتصر دور العرف الدستوري على تفسير أو إكمال القواعد الدستورية المكتوبة، و إنما قد يصل إلى حد تعديل هذه النصوص. فالعرف الدستوري المعدل هو ذلك العرف الذي يعدل حكماً من أحكام الوثيقة الدستورية، سواء بإضافة حكم جديد إليها، أو بحذف حكم من أحكامها. فالعرف المعدل إذن نوعان : عرف معدل بالإضافة (إيجابي) [2]، و عرف معدل بالحذف (سلبي)[3].

فالعرف المعدل بالإضافة يعتبر عرفاً إيجابياً، لأنه يقوم بإضافة حكم جديد كما هو حال العرف المكمل، و لكن يختلف عن العرف المكمل لأنه يعدل في أحكام الوثيقة الدستورية بإضافة حكم جديد لهـا، فـي حـين أن العرف المكمل ينحصر دوره في تنظيم الأمور التي أغفلت الوثيقة الدستورية تنظيمها.

أما العرف المعدل بالحذف فيكون بإسقاط حق أو اختصاص من الاختصاصات المقررة في وثيقة الدستور : أي يكون دور العرف متمثلاً في عدم تطبيق نص ورد في وثيقة الدستور.

أما بالنسبة للقيمة القانونية للعرف المعدل فقد اختلف الفقه أيضاً و انقسم إلى عدة تيارات:

-**التيار الأول** ذهب إلى عدم مشروعية العرف المعدل، و عدم الاعتراف بأية قيمة قانونية له. فالعرف لا يمكنه تعديل أحكام الدستور المكتوبة، و خاصةً إذا كان الدستور جامداً : أي يشترط لتعديله اتباع إجراءات خاصة. و بهذا المنظور يعتبر العرف المعدل خرقاً لنصوص الدستور، و إعلاء لإرادة الهيئات الحاكمة منشئة العرف على إرادة الأمة المعبر عنها في الدستور.

-أما **التيار الثاني** فذهب إلى الاعتراف بمشروعية العرف المعدل، و ذلك على أساس أن العرف في حقيقته ليس سوى التعبير المباشر عن إرادة الأمة صاحبة السيادة، و لا شك في حق الأمة صـاحبة السـيادة فـي تعـديل النصوص الدستورية التي كانت قد أقرتها في الوثيقة الدستورية. و لكن أصحاب هذا التيار انقسموا إلى فـريقين في تحديدهم للقيمة القانونية للعرف المعدل : فريق يرى أنّ القوة القانونية للعرف المعدل تتساوى مـع القيمـة القانونية للقوانين العادية، في حين أن الفريق الثاني يرى أنّ للعرف المعدل نفس القيمة القانونية لنصوص وثيقة

---

[1] - J. LAFERRIERE : "Manuel de droit Constitutionnel", 2éd., op. cit., P.349.

[2] -من أمثلة العرف المعدل بالإضافة، ما يتعلق بظاهرة مراسيم القوانين Décret-lois التي نشأت في ظل دستور 1875 للجمهورية الفرنسية الثالثة، و دستور 1946 للجمهورية الرابعة. حيث إن الدستور يقضي بالاختصاص المطلق للبرلمان في مجال التشريع، و الاختصاص من النظام العـام لا يمكن التنازل عنه إلا إذا سمح النص بالتفويض، و رغم عدم وجود نص يسمح بتفويض سلطة التشريع للحكومة فقد جرى العرف من جانب البرلمان الفرنسي على تفويض السلطة التنفيذية سلطة التشريع عن طريق ما يسمى بمراسيم القوانين.

[3] -من الأمثلة التي تقدم من قبل الفقه الفرنسي للدلالة على العرف المعدل بالحذف، عزوف رؤساء الجمهورية الفرنسية عن استعمال حق حل الجمعية الوطنية و المنصوص عليه في دستور 1875 فترة طويلة : من 1877 و حتى 1940.

الدستور، و يردون على الفريق الأول بأنه لو أعطينا للعرف المعدل مجرد قوة القوانين العادية، فـلا يسـتطيع تعديل نصوص وثيقة الدستور، لأنه بداهةً لا يمكن للقاعدة القانونية الأدنى أن تعدل قاعدة قانونية أعلى.

-أما التيار الثالث فيميز في المشروعية و القيمة القانونية للعرف المعدل بين : العرف المعدل بالإضـافة، و العرف المعدل بالحذف. فأصحاب هذا التيار يعترفون بمشروعية العرف المعدل بالإضافة، و يعطونه القيمـة القانونية نفسها لأحكام وثيقة الدستور. أما العرف المعدل بالحذف فلا يعترفون بمشروعيته، ولا حتى بإمكـان حدوثه عملياً، لأن عدم استخدام إحدى السلطات الحاكمة لحق من حقوقها الدستورية لا يسقط هذا الحـق مـع مرور الزمن، لأنه يمكنها استخدامه متى شاءت. و يدللون على ذلك في المثال، الذي ذكرناه سابقاً، و المتعلق بعزوف رؤساء الجمهورية الفرنسية عن استعمال حق حل الجمعية الوطنية و المنصوص عليه فـي دسـتور 1875 فترة طويلة، و يقولون إنّ إحجام الرؤساء عن استخدام هذا الحق كان لأسباب سياسية بحتة.

إضافةً للمصادر الرسمية للقواعد الدستورية المتمثلة بالقوانين الدستورية و العرف الدستوري، توجد مصادر غير رسمية أو تفسيرية متمثلة بالاجتهاد و الفقه.

فالاجتهاد الدستوري المتمثل بأحكام القضاء الدستوري يلعب دوراً مهماً في الحياة الدستورية سواء في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الدستوري المفتوح (الرقابة على دستورية القوانين) كالولايات المتحدة الأمريكية، أو في الدول التي تأخذ بنظام القضاء الدستوري المغلق كفرنسا، كما سنرى لاحقاً.

كذلك فإن الفقه الدستوري يشكل مصدراً تفسيرياً هاماً للنصوص الدستورية، و خير دليل على ذلك المداخلة القيمة التي أدلى بها النائب اللبناني نقولا فتوش (و هو أستاذ جامعي للقانون) أمام مجلس النـواب فـي جلسـة مناقشة الموازنة العامة للدولة لعام 1998، حول تفسير اللبس و الغموض المتعلق بموضوعي الحصانة النيابية، و محاكمة الوزراء المنصوص عليهما في الدستور اللبناني. هذه المداخلة القيمة، التي تناولت عرضاً لأهم أراء كبار فقهاء القانون الدستوري في فرنسا و لبنان في هذا المجال، تبناها عدد كبير من النواب.

الـفـصـل الـثـانـي
أنواع الدساتير

تنقسم الدساتير من ناحية تدوينها إلى دساتير مدونة أو مكتوبة Ecrites و دسـاتير غيـر مكتوبـة Non écrites أو عرفية Coutumières **(المبحث الأول)**، و من ناحية كيفية تعديلها إلى دساتير مرنة Souples و دساتير جامدة Rigides **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
الدساتير المدونة و الدساتير غير المدونة

سوف نتناول تباعاً مفهوم الدساتير المدونة، و مفهوم الدساتير غير المدونة، و من ثم نقوم بتقدير هذه التفرقة بين النوعين من الدساتير في ظل تطور الحركة الدستورية.

المطلب الأول
الدساتير المدونة

يعتبر الدستور مدوناً أو مكتوباً، إذا كانت غالبية أحكامه في صورة نصوص مدونة في وثيقة أو عدة وثائق متفرقة.

فالدستور المدون بهذا المعنى، لا يقصد منه مجرد تدوين القواعد الدستورية في وثيقة مكتوبة واحدة، و إنما يمكن أن تدون في عدة وثائق دستورية. كما لا يقصد منه مجرد تدوين هذه القواعد في وثيقة أو وثائق رسمية، و إنما يجب أن يكون التدوين قد جرى من قبل سلطة مختصة و وفقاً لإجراءات معينة. كذلك لا يشترط تدوين جميع القواعد الدستورية في الوثيقة أو الوثائق الدستورية لكي يكون الدستور مدوناً، و إنما يكفي أن تكون غالبية هذه القواعد مدونة، و إن بقيت قواعد أخرى ينظمها العرف الدستوري، كما أشرنا إليه سابقاً.

في الحقيقة إنّ أغلب دساتير دول العالم في عصرنا الحالي هي دساتير مدونة. و حركة تدوين الدساتير حديثة نسبياً، فقد بدأت هذه الحركة في أمريكا : ففي أعقاب انتصار ثورات المستعمرات الإنكليزية في أمريكا و رفضها للسيطرة الإنكليزية، ظهر دستور ولاية فرجينيا في عام 1776، و من ثم تتالى صدور الدساتير المكتوبة لبقية الولايات المستقلة، حتى صدور الدستور الاتحادي للولايات المتحدة الأمريكية عام 1787، الذي يعتبر أقدم الدساتير المكتوبة في العالم. و من ثم انتقلت موجة انتشار الدساتير المكتوبة إلى فرنسا مع دستور 1791 (الذي يعتبر أول دستور مكتوب في فرنسا)، و بقية الدول الأوربية.

و يعود الفضل في انتشار موجة تدوين الدساتير إلى المذاهب السياسية و الفكرية التي شهدها القرن الثامن عشر، حيث نادى المفكرون و الفلاسفة بضرورة تدوين القواعد الأساسية المتعلقة بنظام الحكم. و ذلك لما تتميز به عملية الكتابة من الوضوح و الثبات من ناحية، و تجديد للعقد الاجتماعي Le Pacte social من جهة ثانية. إضافةً لما يقدمه الدستور المدون من فائدة كوسيلة لتثقيف الشعوب من الناحية المعنوية و السياسية. فتدوين الدساتير إذاً لا يقتصر مغزاه على الناحية القانونية البحتة بل ينطوي على مغزى سياسي أيضاً.

و عليه فإن أغلب فقهاء القانون الدستوري الذين يفضلون الدساتير المدونة على الدساتير العرفية يذكرون مزايا التدوين، و التي يمكن إجمالها بالتالي :

1- إن الدساتير المدونة تتسم أحكامها بالوضوح و الثبات، و ذلك بخلاف أحكام الدساتير العرفية التي قد يكتنفها الغموض و عدم التحديد، و بالتالي تكون عرضة للتهرب من تطبيقها من قبل الحكام، و ذلك من خلال تفسيرها.

2- إن الدساتير المدونة تشكل ضماناً قوياً لحماية الحقوق و الحريات العامة، لسهولة تناول و معرفة أحكامها من قبل المحكومين.

3- إن الدساتير المدونة تتسم بالتجاوب السريع مع المتغيرات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي قد تطرأ في الدولة، سواء ما يتعلق بإضافة قواعد جديدة و ما يتعلق بتعديل القواعد الموجودة بما يتناسب مع هذه المتغيرات.

4- إن الدساتير المدونة تعتبر ضرورة لبعض الدول، كتلك التي تأخذ بالشكل الاتحادي أو الفيدرالي في تكوينها، خاصةً لجهة توزيع الاختصاصات بين الحكومة المركزية و حكومات الدويلات. كذلك تعد ضرورية للدولة الحديثة التكوين، أو الدول التي تمر في تغيرات جذرية في نظامها السياسي.

5- إن الدساتير المدونة تفيد في قيام رقابة على دستورية القوانين من خلال القضاء، في حين أن هذه الرقابة لا معنى لها في الدول التي تكون دساتيرها عرفية أو غير مكتوبة كإنكلترا.

المطلب الثاني
الدساتير غير المدونة

يقصد بالدساتير غير المدونة تلك التي تكون أغلب قواعدها غير مدونة في وثيقة أو في وثائق رسمية، أو ما نسميه بالقوانين الدستورية. و يطلق بعض الفقه على الدساتير غير المدونة اصطلاح الدساتير العرفية. و بهذا المعنى لا يشترط لكي نعتبر أن الدستور غير مدون أن تكون جميع القواعد الدستورية غير مكتوبة، و إنما يكفي أن تكون غالبية هذه القواعد غير مكتوبة. فالدستور الإنكليزي الذي يقدمه الفقه كمثال تقليدي للدساتير غير المدونة، يحوي بعض الوثائق التي تضم مجموعة من القواعد الدستورية.

المطلب الثالث
تقدير التفرقة بين
الدساتير المدونة و الدساتير غير المدونة

في الحقيقة إنّ هذا التقسيم للدساتير من حيث كتابتها، إلى دساتير مدونة، و أخرى غير مدونة أو عرفية، بات تقسيماً نسبياً و غير مطلق. فما من دولة تملك دستوراً مدوناً إلا و يوجد فيها أعراف دستورية، كما مر معنا، و ما من دولة يعتبر دستورها عرفياً إلا و تتواجد فيها بعض الوثائق التي تحوي عدداً من القواعد الدستورية[1].

فتقسيم الدساتير إلى مدونة و أخرى غير مدونة أو عرفية، يرتكز كمعيار على السمة الغالبة على قواعد الدستور : فإذا كانت السمة الغالبة على قواعد الدستور مكتوبة اعتبر الدستور مدوناً، و إذا كانت السمة الغالبة على قواعد الدستور عرفية، اعتبر الدستور غير مدون أو عرفياً.

---

[1]- ففي إنكلترا التي تعتبر، كما قلنا، المثال التقليدي للدول ذات الدساتير العرفية أو غير المدونة، فإننا نجد بعض الوثائق التي تضم مجموعة من القواعد الدستورية الهامة و المدونة نذكر منها : العهد الكبير Magna carta المعلن عام 1215، و ملتمس الحقوق Petition of Rights لعام 1628، و وثيقة الحقوق The Bill of Rights لعام 1689، و قانون توارث العرش Act of Settlement لعام 1701، و قانون البرلمان Parliament act لعام 1911 و 1949، و قانون الوصايا على العرش The Regency Bill لعام 1937، و European Community Act لعام 1972 و الذي ينظم السلطة... و وثائق أخرى. على الرغم من أن القواعد الأساسية المتعلقة بحل مجلس العموم، و إلزام الملك بتسمية زعيم حزب الأغلبية في منصب الوزير الأول، و منع الملك من ترأس مجلس الوزراء ...الخ، لا تزال عرفية.

المبحث الثاني
الدساتير المرنة و الدساتير الجامدة

إن معيار التمييز بين الدساتير المرنة و الدساتير الجامدة يعتمد على كيفية تعديل الدستور.

المطلب الأول
الدساتير المرنة

كما نوهنا سابقاً فإن معيار التمييز بين الدستور المرن و الدستور الجامد يتركز حول كيفية تعديل الدستور. فالدستور المرن هو الذي يمكن تعديله بنفس الإجراءات و الطريقة التي تعدل بها القوانين العادية : أي أن تعديل الدستور لا يتطلب إجراءات خاصة. و بالتالي فإنه بإمكان المشرع العادي تعديل الدستور بسهولة، و تختفي بذلك التفرقة بين القواعد الدستورية و القوانين العادية.

و من أمثلة الدساتير المرنة الدستور الإنكليزي -الذي هو دستور عرفي كما أشرنا سابقا- حيث يستطيع البرلمان تعديل قواعده العرفية (الغالبة)، أو قواعده المكتوبة، عن طريق القوانين العادية، دون الحاجة لاتباع إجراءات خاصة[1].

فالدستور المرن إذاً يتسم بسهولة التعديل، و يسمح بمسايرة التغيرات التي قد تطرأ في الدولة، مع المحافظة على استقرار و ثبات قواعده : فسهولة تعديلها لا تعني إطلاقاً عدم استقرارها.، و لكن يخشى أن تؤدي سهولة التعديل إلى إضعاف احترام القواعد الدستورية من قبل الهيئات الحاكمة و المحكومين على حد سواء، أو تؤدي إلى إحداث تعديلات لا مبررات موضوعية لها، و إنما لمجرد أهواء أو أغراض شخصية أو حزبية للحكام[2].

المطلب الثاني
الدساتير الجامدة

على خلاف الدستور المرن، يقصد بالدستور الجامد، أو الصلب كما يسميه البعض، الدستور الذي لا يمكن تعديله إلا وفقاً لإجراءات خاصة تختلف عن تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية، أو وفقاً لإجراءات أشد من تلك التي تتبع في تعديل القوانين العادية، و هذه الإجراءات يرد النص عليها في صلب الدستور.

و يترتب على جمود الدستور أن يتحقق لقواعده طابع السمو على بقية القواعد القانونية التي لا يمكنها مخالفة قواعده تحت طائلة عدم الدستورية. كذلك تجنبنا مساوئ الدساتير المرنة المشار إليها أنفاً[3].

---

[1]- كذلك يقدم الفقه كأمثلة على الدساتير المكتوبة المرنة : الدستور الإيطالي لعام 1848، و دستور فرنسا لعام 1841 و 1930، و دستور الاتحاد السوفيتي السابق لعام 1918، و دستور جمهورية ايرلندا الحرة لعام 1922، و دستور نيوزيلندا لعام 1947، و دستور الصين منذ عام 1975.

[2]- فقد استغل موسوليني Mussolini مرونة الدستور الإيطالي Statuto لعام 1848 و أقام نظاماً سياسياً انتهك فيه الحريات. و تؤدي المرونة إلى هدر كل قيمة للرقابة على دستورية القوانين التي تشكل ضمانة أساسية لحماية الحقوق و الحريات العامة المنصوص عليها في الدستور.

[3]-من أمثلة الدساتير الجامدة : الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958 و الدستور الألماني الحالي لعام 1949 (القانون الأساسي العام Das Grundgesetz)، و أغلب الدساتير العربية الحالية كالدستور اللبناني و الدستور المصري، و المغربي، و الأردني...الخ. كذلك، و إلى حد ما، الدستور

و جمود الدستور يكون من حيث المبدأ **جموداً نسبياً** بالصورة التي تحدثنا عنها أعلاه، و لكـن يمكـن أن يكون **الجمود مطلقاً**. و الجمود المطلق ثلاثة أنواع :

-فهناك **الجمود المطلق الكلي المؤقت**، بحيث لا يجوز تعديل أي نص من نصوص الدستور خلال فترة زمنيـة محددة[1].

-و هناك **الجمود المطلق الجزئي الدائم**، بحيث ينص الدستور على عدم جواز تعديل بعض مواده مطلقاً[2].

-و هناك نوع ثالث لجمود الدستور هو **الجمود المطلق الكلي الدائم**، و هناك إجماع فقهي على بطلانه، و النص على ذلك لا قيمة له.

في الحقيقة لقد ذهب جانب من الفقه للربط بين **مفهوم الدساتير المرنة والجامدة بمفهوم الدساتير المدونة و غير المدونة**، إذ ينظر إلى هذين التقسيمين و كأنهما مترادفان. فيرون بأن كل دستور مدون هو دستور جامد، و كل دستور غير مدون أو عرفي هو دستور مرن.

و الواقع أن هذا الربط ليس صحيحاً بشكل دائم. فيمكن أن يكون الدستور مدوناً و مرناً في نفس الوقت، و قد قدمنا سابقاً أمثلة على ذلك. كما أنه ليس من المحتم أن يكون الدستور العرفي دستوراً مرناً، و يقدم الفقه مثالاً على ذلك القوانين الأساسية Les lois fondamentales التي كانت مطبقة في النظام الفرنسـي القـديم قبـل الثورة.

الدائم للجمهورية العربية السورية لعام 1973، حيث نص الباب الثالث منه في المادة /149/ بفقراتها الأربعة على إجراءات خاصة في تعديله تختلف عن تعديل القوانين العادية، و هذا ما سنبينه لاحقاً.

[1]-مثال ذلك ما ورد في المادة /151/ من دستورنا الدائم التي جاء فيها : "لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً علـى تـاريخ نفاذه".

[2]- مثال ذلك ما نص عليه الفصل /101/ من دستور المملكة المغربية الحالي و الذي جاء فيه : "النظام الملكي للدولة و كذلك النصوص المتعلقـة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة". كذلك فإنّ دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 يمنع تعديل مبدأ التمثيل المتماثل للولايات في مجلس الشيوخ، و الدستور الفرنسي لعام 1958 يمنع تعديل النظام الجمهوري، و القانون الأساسي الألماني لعـام 1949 يمنـع تعـديل الشـكل الفيدرالي للدولة.

الـفـصـل الـثـالـث

أساليب نشأة و نـهايـة و تـعديل الدساتير

سوف نتناول في هذا الفصل :

أساليب نشأة الدساتير (المبحث الأول)

طرق نهاية الدساتير (المبحث الثاني)

كيفية تعديل الدساتير (المبحث الثالث)

المبحث الأول
أساليب نشأة الدساتير

نقصد بأساليب نشأة الدساتير الطرق المتبعة في وضعها. و تختلف هذه الطرق باختلاف الظروف السياسية للدولة واضعة الدستور، إذ من الصعب الاتفاق على وجود طريقة يمكن تعميمها على جميع الدول.

في هذا الإطار يميز الفقه بين نوعين رئيسيين من الأساليب المتبعة في نشأة الدساتير، و ذلك وفقاً لمعيار غلبة إرادة الحكام أو غلبة إرادة المحكومين. هذان النوعان من الأساليب هما : الأساليب غير الديمقراطية، و الأساليب الديمقراطية.

و لكن قبل البحث في هذين النوعين من الأساليب، لا بد لنا من تحديد مفهوم السلطة التأسيسية المكلفة بوضع الدستور أياً كان الأسلوب المتبع في وضعه : ديمقراطياً، أم غير ديمقراطي.

المطلب الأول
السلطة التأسيسية الأصلية

إن وضع دستور يتطلب وجود هيئة مختلفة عن الهيئات الحاكمة في الدولة. هذه الهيئة هي التي تضع الدستور، فمهمتها إذن هي مهمة إنشائية، لا تستمد وجودها من الدستور، و إنما يستمد الدستور وجودها منها. و يطلق على هذه الهيئة بالسلطة التأسيسية الأصلية Le pouvoir constituant originaire، لتمييزها عن السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة Le pouvoir constituant derivé أو Le pouvoir constituant institué.

فأياً كان أسلوب نشأة الدستور فإن هناك سلطة تأسيسية أصلية متمثلة في الحاكم، أو في الحاكم و الشعب، أو في الشعب وحده، تملك مطلق الحرية في مهمتها في وضع أو إنشاء الدستور و تنظيم أحكامه، دون الالتزام بأية نصوص و قواعد مسبقة. أما السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة فهي تنحصر مهمتها في تعديل الدستور حسب القواعد و الكيفية التي حددها الدستور، فهي سلطة مشتقة من الدستور.

و السلطة التأسيسية الأصلية تتدخل في كل مرة تنشأ فيها دولة جديدة، و تنشأ دولة جديدة بالمفهوم الدستوري في ثلاث حالات :

1-تنشأ دولة جديدة في وقتنا الحالي في حالة الحصول على الاستقلال السياسي : و قد نشأ بهذا المفهوم العديد من الدول منذ منتصف القرن العشرين في آسيا و أفريقيا و أمريكا الجنوبية.

2-تنشأ دولة جديدة عندما تتحد دولتان بشكل فيدرالي، كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية عام 1787، و الاتحاد السويسري عام 1848، و الجمهورية العربية المتحدة بين سورية و مصر عام 1958. أو بالعكس في حالة انحلال أو تفكك الدولة الاتحادية، كما حدث عقب الانفصال بين سورية و مصر و انهيار الجمهورية العربية المتحدة، كذلك نشأ العديد من الدول بعد تفكك و انهيار الاتحاد السوفيتي.

3- و تنشأ دولة جديدة، على الأقل بمفهوم القانون الدستوري، عند انهيار النظام السياسي كلياً في دولة قائمة، كحالة الثورة، أو الحرب، أو التغيير السياسي كما حدث مؤخراً في أغلب دول ما كان يعرف بالكتلة الشرقية : بولونيا، رومانيا، هنغاريا، يوغسلافيا...الخ.

و السلطة التأسيسية الأصلية، و على خلاف السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة، تملك كامل الحرية في كيفية وضع الدستور و تنظيم السلطات العامة : الأخذ بالنظام الملكي أو الجمهوري، البرلماني أو الرئاسي، و تبني النظام الليبرالي أو الاشتراكي كإيديولوجيا، ...الخ.

المطلب الثاني
الأسلوب غير الديمقراطي لنشأة الدساتير

الأسلوب غير الديمقراطي في نشأة الدساتير، هو الأسلوب الذي تسود فيه إرادة الحاكم على إرادة الشعب، أو على الأقل تتلاقى أو تشترك فيه إرادة الحاكم و إرادة الشعب. و الدستور الذي تسود فيه إرادة الحاكم على إرادة الشعب يسمى بالمنحة L'octroi، أما الأسلوب الذي تتلاقى أو تشترك فيه إرادة الحاكم و إرادة الشعب يسمى بالعقد Le contrat أو الميثاق Le pacte.

أولاً- المنحة

يصدر الدستور بشكل منحة بإرادة الحاكم، أو الحكام، المنفردة، دون مشاركة أحد له في ذلك. و في الحقيقة إن أسلوب المنحة أو الهبة في إنشاء الدساتير، تعتبر نقطة التحول من الملكية المطلقة إلى الملكية المقيدة. فالحاكم يقوم بمحض إرادته أو تحت ضغط و إكراه الشعب (و هو الغالب) على منح شعبه دستوراً، و هذا يعتبر تنازلاً من جانب الحاكم عن جزء من حقوق السيادة التي يملكها[1].

و السؤال الذي يمكن أن يتبادر بشأن الدساتير الصادرة بشكل منحة من الحاكم بناءً على إرادته المنفردة، بإمكانية قيام الحاكم بالعودة عن هذه المنحة عن طريق سحب الدستور بإرادته المنفردة أيضاً؟

انقسم الفقه في ذلك إلى اتجاهين :

-فذهبت فئة قليلة من الفقهاء للقول بحق الحاكم سحب الدستور و العودة عنه، لأن من يملك حق المنح يملك حق السحب[2].

-أما غالبية فقهاء القانون الدستوري فقد ذهبت للقول : ليس للحاكم العودة عما منح. فالحاكم عندما منح شعبه دستوراً، لم يعط هذا الشعب حقاً جديداً، و لكنه أعاد حقّاً من حقوق الشعب التي اغتصبها بطرق غير مشروعة،

---

[1]- من الأمثلة التاريخية للدساتير التي صدرت في شكل منحة : الدستور الفرنسي لعام 1814 و هو الذي منحه الملك لويس الثامن عشر للشعب الفرنسي بإرادته الحرة، و الدستور الإيطالي لعام 1848. و من الأمثلة المعاصرة للدساتير الصادرة بشكل منحة : الدستور المصري لعام 1923، و الدستور الإثيوبي لعام 1931، و اللذان لم يعد معمولاً بهما. أما الدساتير المعاصرة الصادرة بشكل منحة و التي لا يزال معمولاً بها نذكر على سبيل المثال دستور إمارة موناكو لعام 1911، و بعض الدساتير لدول الخليج العربي : دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لعام 1971 الذي تبدأ ديباجته (مقدمته) بما يلي "*نحن حكام إمارات أبو ظبي و دبي و الشارقة و عجمان و أم القيوين و الفجيرة، نعلن ...*"، و دستور دولة قطر لعام 1972 الذي تبدأ ديباجته بما يلي "*نحن خليفة بن حمد آل ثاني أمير قطر...، يسعدنا أن نعلن هذا النظام الأساسي ...*".

[2]- يعزز هذا الرأي بعض الأمثلة التاريخية فقد قرر ملك فرنسا شارل العاشر إلغاء دستور 1814 و ذلك في عام 1830 معللاً ذلك بنكران و جحود الشعب الفرنسي لمنحة الملك.

و بالتالي فإن العودة عن هذه المنحة، يشكل اغتصاباً جديداً لهذا الحق. و الشعب كما علمنا التاريخ لا يسكت عن هذا الاغتصاب[1].

ثانياً- العقد

يصدر الدستور بشكل عقد إذا تم وضعه بتوافق إرادة الحاكم و إرادة الشعب. ففي هذا الأسلوب لا تنفـرد إرادة الحاكم في وضع الدستور، كما في أسلوب المنحة، و لا تنفرد إرادة الشعب كما في الأساليب الديمقراطية. فأسلوب العقد هو مرحلة وسطى بين الأساليب غير الديمقراطية البحتة و الأسـاليب الديمقراطيـة فـي وضـع الدساتير[2].

في الحقيقة إن أسلوب العقد و إن لم يصل إلى حد اعتبار الشعب صاحب السيادة المطلق، كمـا هـو فـي الدساتير الصادرة وفقاً للأساليب الديمقراطية، كما سنرى، إلا أنه يعتبر مرحلة متقدمة، بالقيـاس إلـى أسـلوب المنحة، إذ يعترف بالشعب كشريك في السيادة إلى جانب الحاكم.

المطلب الثالث
الأسلوب الديمقراطي لنشأة الدساتير

الأسلوب الديمقراطي في نشأة الدساتير، هو الأسلوب الذي تسود فيه إرادة الشعب (أو الأمة) فقط، باعتباره وحده صاحب السيادة و مصدر جميع السلطات. و هناك طريقتان لوضع الدساتير تبعاً للأسلوب الـديمقراطي : طريقـة الجمعيـة التأسيسـية L'Assemblée Constituante، و طريـق الاسـتفتاء الدسـتوري Le Référendum Constituant.

أولاً- الجمعية التأسيسية

يعتبر هذا الأسلوب تعبيراً من تعابير الديمقراطية التمثيلية : فالشعب يقوم بانتخاب، هيئـة، تسـمى عـادةً الجمعية التأسيسية أو المجلس التأسيسي، تتولى وضع الدستور نيابة عنه. و يعتبر الدستور نافذاً بهذه الطريقـة بمجرد إقراره من قبل هذه الهيئة. و هذه الهيئة يجب أن تكون منتخبة من قبل الشعب، و تنحصر مهمتهـا فـي وضع الدستور، بحيث ينتهي عملها بمجرد إقرار الدستور[3].

---

[1]- ففي فرنسا عام 1830 عندما سحب الملك شارل العاشر دستور عام 1814، اندلعت ثورة شعبية أطاحت به.

[2]-من أمثلة الدساتير الموضوعة بأسلوب العقد بين الحاكم و الشعب يمكن أن نذكر : وثيقة العهد الكبير في إنكلترا Magna carta المعلن عام 1215 و الذي أرغم الملك جون على توقيعه تحت ضغط الأشراف الثائرين، و وثيقة الحقوق The Bill of Rights لعام 1689 بعد ثورة الشعب على الملك. كذلك الدستور الفرنسي لعام 1930 بعد الثورة على الملك شارل العاشر و إرغامه على لتنازل عن العرش لصالح لـويس فليـب. و مـن الأمثلـة المعاصرة للدساتير الصادرة بشكل منحة يقدم الفقه العربي الدستور الكويتي الصادر عام 1962، حيث قام المجلس التأسيسي بوضعه و عرضه على الأمير عبد ا السالم الصباح فصدق عليه و أقره في 11 كانون الأول 1962. كذلك يمكننا تقديم مثال آخر معاصر هو دستور دولة البحرين، حيث قام الأمير عيسى بن سلمان آل خليفة بالتصديق على الدستور الذي وضعه المجلس التأسيسي، و أصدره في 6 كانون الثاني 1973 (تم تعـديل هـذا الدستور في شباط 2001).

[3]- تعتبر الولايات المتحدة أول دولة قد أخذت بهذا الأسلوب في وضع دستورها عام 1791. و من ثم انتشر هذا الأسلوب فـي بقيـة دول العـام : فأخذت به فرنسا في دساتير عام 1791 و 1848 و 1875، و ألمانيا في دستور 1919، و إيطاليا في دستور 1947، و سورية في دستور 1950.

ثانياً- الاستفتاء الدستوري

إذا كان الشعب يقوم بأسلوب الجمعية التأسيسية بوضع الدستور بطريقة غير مباشرة عن طريق انتخاب هيئة تتولى هذا الأمر، فإنه يقوم بوضع الدستور بطريقة مباشرة في حالة الاستفتاء الدستوري، الذي يعتبر أحد مظاهر الديمقراطية المباشرة، كما سنرى.

و وفقاً لهذه الطريقة تقوم هيئة أو لجنة فنية بوضع مشروع للدستور، يعرض على الشعب لاستفتائه عليه. و يمكن أن يكون من وضع مشروع الدستور هيئة منتخبة أو لجنة حكومية معينة : ففي الحالتين لا يكتسب مشروع الدستور قيمته القانونية إلا بعد موافقة الشعب عليه. و في الحقيقة يفضل بعض الفقهاء وضع مشروع الدستور من قبل هيئة منتخبة، لا من لجنة حكومية، و من ثم عرضه على الاستفتاء.

و بهذا الصدد يميز الفقه الدستوري بين الاستفتاء الدستوري و الاستفتاء السياسي Le Plébiscite Constituant.

ففي الاستفتاء السياسي لا يكون لإرادة الشعب سوى دور سلبي، يتمثل بالموافقة على مشروع الدستور المعد من قبل لجنة حكومية، و يوافق عليه الشعب في ظروف يكون من الصعب عليه فعل غير ذلك. و موافقة الشعب في هذا الاستفتاء ما هي إلا مظهر وهمي لتغطية الواقع الحقيقي المتمثل بالسلطة المطلقة لرئيس الدولة[1].

و في الحقيقة إن المعيار الحاسم للقول بأن الدستور قد وضع بطريقة الاستفتاء الدستوري، ليس من وضع مشروع الدستور المطروح للاستفتاء(هل هي هيئة منتخبة، أو لجنة حكومية، أو حتى الحاكم نفسه) و إنما الظروف التي جرى فيها الاستفتاء. فنقول إن هناك استفتاء دستوري إذا كانت إرادة الشعب حرة في الموافقة أو عدم الموافقة على مشروع الدستور، و نكون أمام استفتاء سياسي إذا كانت إرادة الشعب غير حرة، و كانت مرغمة على الموافقة[2].

و قد وجهت عدة انتقادات[3] لأسلوب الاستفتاء الدستوري في وضع الدساتير، أهمها برأينا هو عجز معظم الناخبين أو المستفتين، عن فهم الأحكام الدقيقة لما تضمنه مشروع الدستور، نظراً لطبيعتها الفنية، و خاصةً في الدول التي تفتقر شعوبها لدرجة متقدمة من الوعي السياسي و الحياة الديمقراطية.

---

[1]- هذا الأسلوب طبق لوضع دستور في ألمانيا النازية في عهد هتلر، و إيطاليا الفاشية في عهد موسوليني، و أسبانيا الديكتاتورية في عهد فرانكو، و في أغلب دول العالم الثالث، و منها الدستور السوري الذي وضع في عهد أديب الشيشكلي، حيث وضع مشروع دستور و عرض في 9 تشرين الأول 1953 على الشعب لاستفتائه. انظر الدكتور كمال الغالي : "مبادئ القانون الدستوري و النظم السياسية"، مديرية الكتب و المطبوعات الجامعية، جامعة حلب-بإذن خاص من جامعة دمشق، 1990، ص144، هامش رقم (1).

[2]- و من أمثلة الدساتير التي وضعت بطريقة الاستفتاء الدستوري، دستور الجمهورية الخامسة في فرنسا عام 1958، و دستور جمهورية مصر العربية لعام 1972، و دستور المملكة المغربية لعام 1972، ...الخ. كذلك وضع الدستور الدائم للجمهورية العربية السورية لعام 1973.

[3]- من الانتقادات الأخرى : إضعاف سيطرة الأحزاب السياسية على هيئة الناخبين، مما يشكل هدماً لأهم خصائص الديمقراطية التقليدية و المتمثلة بحرية الرأي و وجود معارضة سياسية منظمة. كذلك فإن الاستفتاء الدستوري يجري غالباً دون أن تسبقه مناقشات تتيح للشعب الإحاطة بمضمون الدستور المستفتى عليه و الوقوف على أحكامه.

المبحث الثاني
نهاية الدساتير

نقصد بنهاية الدستور الإلغاء الكلي لجميع أحكامه، و ليس الإلغاء الجزئي لبعض أحكامه و الذي يسمى بتعديل الدستور، و هو ما سنبحثه في المبحث التالي.

و يميز الفقه الدستوري بين أسلوبين في إنهاء أو إلغاء الدساتير : الأسلوب العادي، و الأسلوب الثوري.

المطلب الأول
الأسلوب العادي في نهاية الدساتير (الإلغاء)

نقصد بالأسلوب العادي في إنهاء الدستور، الإعلان عن إلغائه L'abrogation و توقف أو تعليق العمل بأحكامه بطريقة سلمية، و ذلك عن طريق استبداله بدستور جديد يتناسب و الظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي استجدت في البلاد.

و في الحقيقة لا تثار أية مشكلة عندما نتحدث عن تعديل أو إلغاء الدساتير العرفية، التي يمكن إلغاؤها كلياً أو تعديلها جزئياً عن طريق أعراف دستورية جديدة، أو عن طريق دستور مكتوب جديد. كذلك الأمر فيما يتعلق بالدساتير المكتوبة المرنة التي يمكن إلغاؤها أو تعديلها بسهولة بنفس الإجراءات التي تلغى أو تعدل بها القوانين العادية.

أما الدساتير المكتوبة الجامدة، فهي التي يثار التساؤل بشأنها، حيث لا تنص هذه الدساتير -في معظم الأحيان بل جميعها- سوى على كيفية تعديلها عن طريق السلطة التأسيسية المنشأة.

و يتم من الناحية العملية إلغاء هذه الدساتير، بإحلال دستور جديد محل الدستور الملغى بأحد أساليب نشأة الدساتير، كما شرحناها سابقاً، و ذلك عن طريق سلطة تأسيسية أصلية، تنشأ عند نشوء دولة جديدة بالمفهوم الدستوري الذي حددناه مسبقاً.

المطلب الثاني
الأسلوب الثوري في نهاية الدساتير

نقصد بالأسلوب الثوري في نهاية الدستور، إسقاط الدستور و إيقاف العمل بأحكامه في أعقاب ثورة أو انقلاب. و في الحقيقة إذا كان الأسلوب العادي هو الأسلوب القانوني في نهاية الدساتير، فإنّ الأسلوب الثوري هو الأسلوب العملي الأكثر حدوثاً في إنهاء الدساتير.

أولاً- المقصود بالثورة

يقصد بالثورة La Révolution التغيير الشامل و الجذري للنظام السياسي و الاجتماعي و الاقتصادي للدولة. فالثورة تقوم بإحلال البنية أو الأساس السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي لنظام قانوني جديد في المجتمع، محل البنية أو الأساس السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي لنظام قانوني قديم لنفس المجتمع.

و الثورة بهذا المفهوم تختلف عن الانقلاب Le coup-d'Etat[1]، الذي يهدف أساساً لا إلى القلب الجذري للأساس السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للمجتمع و إحلال محله أساساً اقتصادياً و اجتماعياً و سياسياً كما في حالة الثورة، و إنما يهدف فقط إلى قلب فريق نظام الحكم القديم و إحلال محله فريق حكم جديداً. أي أن الانقلاب يهدف أساساً إلى الاستيلاء على السلطة[2].

و إذا كانت الثورة تختلف عن الانقلاب من وجهة النظر أو الأهداف السياسية، فإنّ الفقه الدستوري لا يميز بين المفهومين من حيث الآثار القانونية. فكل من الثورة و الانقلاب يعملان على تغيير الإطار القانوني القائم و لا سيما الدستوري منه[3].

ثانياً-النتائج القانونية لحدوث الثورة

تسمى الحكومة التي تشكل في أعقاب حدوث ثورة أو انقلاب بالحكومة الفعلية، و ذلك لأنها لا تستند في وجودها إلى نص دستوري سابق، و إنما تستمد وجودها من الواقع، إذ إنّه بقيام الثورة يسقط الدستور.

و على الرغم من اتفاقه على مسألة سقوط الدستور، فقد اختلف الفقه الدستوري على آلية سقوطه:

فقد ذهب غالبية الفقهاء للقول : يسقط الدستور تلقائياً De plein pouvoir عقب قيام الثورة، و لا يحتاج الأمر إلى إصدار تشريع خاص لذلك، و السبب في ذلك يعود إلى اختلاف الأسس التي تقوم عليها الثورة مع

---

[1]- يميز بعض الفقهاء بين الثورة و الانقلاب من حيث الجهة التي تعتبر مصدر الحركة : فالثورة برأيهم يقوم بها الشعب، أما الانقلاب فتقوم به فئة معينة من الهيئات الحاكمة ضد السلطة الحاكمة.

[2]- الأمثلة على الثورات في العالم كثيرة : الثورة الفرنسية عام 1789، و الثورة البلشفية في روسيا عام 1917، و الثورة الصينية عام 1949، و ثورة 23 تموز 1952 في مصر، و ثورة 8 آذار 1963 في سورية، و الثورة الإسلامية الإيرانية عام 1979،...الخ. أما الانقلابات فالأمثلة عليها كثيرة فيكفي قراءة التاريخ السياسي المعاصر و الحديث لدول العالم الثالث و خاصةً في دول أمريكا اللاتينية، و الدول الأفريقية، و بعض الدول العربية، لتعداد العشرات منها.

[3]- يميز بعض الفقهاء بين الثورة الجزئية أو الصغرى La Révolution partielle ou mineure و الثورة الكاملة أو الشاملة La Révolution intégrale. فالثورة الجزئية هي الثورة التي تنحصر آثارها في تغيير النظام السياسي، و مثال ذلك الثورة الفرنسية لعام 1789، التي انحصر هدفها في تغيير النظام الملكي و إحلال النظام الجمهوري محله، دون أن يكون لها أية أهداف اقتصادية و اجتماعية. أما الثورة الكاملة، فهي التي لا تنحصر آثارها في الجانب السياسي و إنما تأتي شاملة لتغيير جميع الجوانب السياسية و الاجتماعية و الاقتصادية للمجتمع كالثورة البلشفية في روسيا عام 1917، و الثورة الصينية عام 1949.

الأسس القديمة التي كانت سائدة، و لا يغير من شيء صدور إعلان على إلغاء الدستور القديم من قبل الثـورة، فهذا الإعلان لا يعدو أن يكون إجراءً كاشفاً و ليس منشئاً لسقوط الدستور.

و ذهب جانب آخر إلى القول : لا يسقط الدستور سقوطاً حتمياً تلقائياً في أعقاب حدوث ثورة ما، فقد يكون هدف الثورة هو المحافظة على الدستور من عبث الحكام السابقين. و لذلك يميز أصحاب هذا الاتجاه بين حالتين طبقاً لأهداف الثورة : فإذا كان هدف الثورة إحلال البنية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية لنظام قانوني جديد في المجتمع، محل البنية السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية للنظام القانوني القديم للمجتمع، فإن الدستور يسقط من تلقاء نفسه. أما إذا كان هدف الثورة لا يعدو القضاء على الفساد المتمثل بأداة أو طريقة الحكم، فإن الدستور لا يسقط إلا بتحول هذه الثورة إلى ثورة ضد نظام الحكم.

و قد ذهب بعض الفقهاء إلى التفرقة بين حالتين : الحكومة الدستورية، و الحكومة الفعلية. فإذا قامت الثورة و جاءت إلى الحكم حكومة ثورية و فق أحكام الدستور السابق، فتعتبر الحكومة دسـتورية. أمـا إذا لـم تـأت الحكومة الثورية وفقاً أو مستندةً لأحكام الدستور السابق، فتعتبر عندئذً حكومة فعلية. و بالتالي فإنه في الحالـة الأولى لا يسقط الدستور من تلقاء نفسه، أما في الحالة الثانية فإن الدستور يعتبر بحكم السـاقط بمجـرد قيـام الثورة.

أما بقية التشريعات العادية (المدنية، و الجزائية، و التجارية،...) فإنها لا تسقط تلقائياً عقب قيام الثـورة، حيث تظل نافذة، و هذا ما يفرضه مبدأ ديمومة الدولة La continuté de l'Etat بغض النظـر عـن شـكل الدولة أو نظام الحكم التي آلت إليه، و الأمثلة على ذلك عديدة. أما إذا كانت هذه التشريعات لا تتناسب مع البنية أو الأساس السياسي و الاقتصادي و الاجتماعي للنظام القانوني الجديد الذي تهدف إليه الثورة، فيمكن أن تلغـى أو تعدل بما يتناسب و هذا النظام القانوني الجديد.

المبحث الثالث

تعديل الدساتير

يقول نابليون "*ما من دستور يبقى كما نشأ، مصيره دائماً متعلق بالرجال و بالظروف*". فـالجمود المطلـق للدساتير أمر مرفوض، لأنه إذا كان الدستور جامداً يؤمن لأحكامه قدراً من الثبات و الاستقرار، فإنّه من غيـر المنطقي أن يتسم النظام الدستوري لأية دولة بالثبات و الجمود. فلا بد لهذا النظام من مواكبة التطور المسـتمر الذي يفرضه تغير الأشخاص الذين وضعوا، و الذين يخضعون لهذا النظام الدستوري، و الذي يفرضـه أيضـاً تغير الظروف التي رافقت نشأة هذا النظام الدستوري.

لذلك فإن الفقه مجمع على رفض فكرة الجمود المطلق للدستور، و يرى بأن جمود الدستور هـو جمـود نسبي ليس غير، و ذلك لاعتبارين أحدهما سياسي و الآخر قانوني :

فمن الناحية السياسية، الدستور الذي هو صميم النظام الدستوري و السياسي في الدولة ليس سوى التعبيـر أو الانعكاس للظروف السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية في وقت معين لمجتمـع معـين. و هـذه الظروف بطبيعة الحال متغيرة مع الزمن، لذلك كان طبيعياً أن يتغير النظام السياسي و الدستوري بتغيـر هـذه الظروف لأنه ليس سوى انعكاس لها، و إلا حصلت فجوة بين نصوص الدستور و الواقع المطبق عليه.

و من الناحية القانونية، فإن فكرة الجمود المطلق للدستور تتعارض مع مبدأ سـيادة الأمـة، لأن الجمـود المطلق يعني تنازل الأمة عن سلطتها التأسيسية بصفة أبدية، و بالتالي لم يعد بإمكانها تعديل الدستور جزئيـاً أو كلياً.

و لذلك أيضاً فإنه من المسلم به بإمكانية وضرورة، خضوع جميع الدساتير للتعديل. و الحقيقة أن تعديل الدساتير العرفية لا يسبب أية مشكلة، لأنه يمكن تعديلها عن طريق أعراف دستورية جديدة، أو عن طريق وثائق دستورية مكتوبة. كذلك الأمر فيما يتعلق بالدساتير المكتوبة المرنة التي يمكن تعديلها بسهولة بنفس الإجراءات التي تلغى أو تعدل بها القوانين العادية. و لكن المسألة الأساسية تتعلق بالدساتير المكتوبة الجامدة، التي يتطلب تعديلها إجراءات و شكليات خاصة. و فيما يتعلق بهذا النوع الأخير من الدساتير فإنّ أصول تعديلها تختلف من دستور إلى آخر، فإنها تهتم بوجه عام بتفادي أمرين : السهولة التي تؤدي إلى عدم الاستقرار، و التعقيد إلى درجة الجمود الذي من شأنه أن يؤدي إلى إحباط كل محاولة تعديل.

و في هذا الإطار سوف نتناول تباعاً : السلطة المختصة بالتعديل، إجراءات التعديل، و نطاق التعـديل، و يأتي النص عليها في معظم الحالات، في صلب نصوص الدستور موضوع التعديل.

المطلب الأول
السلطة المختصة بالتعديل

أشرنا في بحث أساليب نشأة الدساتير إلى أن وضع دستور يتطلب وجود هيئة مختلفة عن الهيئات الحاكمة في الدولة، و هي التي يطلق عليها السلطة التأسيسية الأصلية Le pouvoir constituant originaire، لتمييزها عن السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة Le pouvoir constituant derivé أو Le pouvoir constituant institué، التي تنحصر مهمتها في تعديل الدستور حسب القواعد و الكيفية التي حددها الدستور.

أولاً- السلطة التأسيسية المنشأة

إن السلطة التي يناط بها أمر تعديل أو مراجعة الدستور La Révision de la Constitution هي السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة. و سميت كذلك لأنها سلطة مشتقة من الدستور، أو أنشئت بموجب الدستور الذي حددت نصوصه تشكيلها، و إجراءات و نطاق عملها. و ذلك على خلاف السلطة التأسيسية الأصلية التي تملك مطلق الحرية في مهمتها في وضع أو إنشاء الدستور و تنظيم أحكامه، دون الالتزام بأية نصوص و قواعد مسبقة.

و إذا كان تشكيل أو إجراءات أو نطاق عمل السلطة التأسيسية المكلفة بتعديل الدستور يختلف من دولة إلى أخرى باختلاف الدساتير، فإن الفقه الدستوري يثير تساؤلاً حول مدى إمكانية إهمال السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة و الالتجاء مباشرةً إلى السلطة التأسيسية الأصلية من أجل تعديل الدستور، باعتبار أن من يملك الكل (وضع الدستور) يملك الجزء (تعديل الدستور).

يرى الفقيه الفرنسي سيز Sieyes، الذي طرح أفكاره أثناء الثورة الفرنسية عام 1789، أنه يمكن إهمال السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة و الالتجاء مباشرةً إلى السلطة التأسيسية الأصلية من أجل تعديل الدستور. و قد أيده في ذلك الفقيه جورج بوردو Georges BURDEAU، الذي يبرر ذلك بما تتمتع به السلطة التأسيسية الأصلية من استقلال و حرية من أجل تعديل الدستور. فمن الناحية القانونية تعتبر صاحبة الاختصاص الكامل غير المقيد في الإلغاء و التعديل على حد سواء، و من الناحية السياسية تستمد استقلالها و حريتها من خلال أنها أداة الأمة في ممارستها لسيادتها[1]. غير أن هذا الرأي لم يلق التأييد من جانب أغلب فقهاء القانون الدستوري، و ذلك للسببين التاليين :

-إنّ إهمال السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة و الالتجاء مباشرةً إلى السلطة التأسيسية الأصلية من أجل تعديل الدستور يشكلان خرقاً لأحكام الدستور، و ما يقضي به مبدأ الشرعية في شقه المادي، الذي يفرض وجوب احترام القواعد القانونية من قبل السلطة التي وضعتها، ما دامت هذه السلطة لم تقم بإلغائها أو تعديلها وفقاً للإجراءات المقررة. و بالتالي فإن السلطة التأسيسية الأصلية، المتمثلة عادةً بالشعب، التي وضعت الدستور لا يمكنها خرق القواعد التي وضعتها، و هو إعطاء حق تعديل الدستور إلى سلطة تأسيسية منشأة، و ذلك تطبيقاً لمبدأ الشرعية الذي يعتبر أساس ما يسمى بدولة القانون، و التي يسعى الدستور لتكريسها.

-كذلك فإن القول : إنّ النص في الدستور على منح سلطة تأسيسية منشأة حق تعديله، لا يشكل قيداً على إرادة الأمة و سيادتها المتمثلة بالسلطة التأسيسية الأصلية، هو قول غير صحيح. فمنح حق التعديل للسلطة التأسيسية

1- Georges BURDEAU : "Traité de Science politique", Tome IV, 3 rééd., Paris, L.G.D.J., 1980–1987, P.247 et suivant.

المنشأة لا يشكل انتقاصاً من سيادة الأمة المتمثلة بالسلطة التأسيسية الأصلية، ذلك لأن السلطة التأسيسية الأصلية للدستور في إعطائها للسلطة التأسيسية المنشأة الحق في تعديل الدستور لا يشكل تنازلاً عن سيادة الأمـة، بـل مجرد تنظيم لكيفية ممارسة هذا الاختصاص، كتنظيمها لكيفية ممارسة بقيـة الاختصاصـات : التشـريعية، و التنفيذية، و القضائية.

ثانياً- الهيئة التي تزاول السلطة المنشأة

تختلف الدساتير في تحديد الهيئة أو الجهة التي تزاول السلطة التأسيسية المنشأة. و بهذا الصـدد يمكـن أن نميز ثلاث حالات : فبعض الدساتير يمكن أن تسند هذه السلطة إلى البرلمان، و البعض يسـندها إلـى جمعيـة تأسيسية منتخبة لهذه المهمة، و البعض الآخر يسندها إلى الشعب و ذلك بطريقة الاستفتاء الشعبي.

I- البرلمان

تسند الكثير من الدساتير إلى البرلمان حق ممارسة السلطة التأسيسية المنشأة من أجل تعـديل الدسـتور، و لكن وفقاً لإجراءات خاصة مغايرة للإجراءات المتبعة في تعديل القوانين العادية.

- فقد يتطلب الدستور توافر أغلبية خاصة (أو بالأحرى أشد) Une majorité aggravée تختلف عـن الأغلبية المطلوبة لتعديل القوانين العادية[1].
- و إذا كان البرلمان مؤلفاً من مجلسين فقد يشترط الدستور أن يجتمع البرلمان بمجلسيه في هيئة مـؤتمر مع اشتراط أغلبية خاصة لإقرار التعديل[2]. أو يشترط أغلبية خاصة في كلا المجلسين[3].
- و قد تفرض بعض الدساتير ضرورة انتخاب برلمان جديد يباشر عملية تعديل الدستور[4].
- و في الدول ذات الشكل الفيدرالي قد يتطلب الدستور موافقة برلمانات الولايات[5].

---

[1]- مثال ذلك : نص الدستور اللبناني لعام 1923 في مادته /77/، و نص الدستور التونسي لعام 1959 في الفصل الحادي و السـتين، و الدسـتور الكويتي لعام 1962 الذي ينص في مادته /174/ على إمكانية تعديل الدستور بشرط موافقة الأمير و مجلس الأمة، و لا يعتبر التعديل نافذاً إلا بعـد موافقة ثلثي أعضاء مجلس الأمة و تصديق الأمير عليه. كذلك نصت المادة /149/ فقرة /4/ من دستور الجمهورية العربية السـورية : "ينـاقش المجلس (مجلس الشعب) اقتراح التعديل (تعديل الدستور) فإذا أقره المجلس بأكثرية ثلاثة أرباع أعضائه، اعتبر التعديل نهائياً شريطة اقترانه بموافقة رئيس الجمهورية و أدخل في صلب الدستور".

[2]- هذا ما كان معمول به في فرنسا في ظل دستور الجمهورية الثالثة الصادر عام 1875.

[3]-كما في ألمانيا حيث يشترط القانون الأساسي La Loi Fondamental (الدستور Grundgesetz) الحالي لعام 1949 تصويت مجلسـي البرلمـان : المجلس الفيدرالي Bundestag و مجلس الأقاليم أو الدويلات Bundesrat بأكثرية الثلثين في كل منهما.

[4]- كالدستور البلجيكي الحالي لعام 1988، حيث فرضت المادة /131/ منه ضرورة انتخاب برلمان جديد يتولى مهمة تعديل الدستور مع الملـك، و يشترط لإقرار التعديل حضور ثلثي الأعضاء في كلا المجلسين (اللذين يشكلان البرلمان)، و موافقة أغلبية ثلثي الأعضاء الحاضرين. كـذلك فـإن الدستور الدانمركي الحالي لعام 1953 يشترط حلاً تلقائياً للبرلمان Filketing و انتخاب آخر جديد يصوت على التعديل، إضافةً لضـرورة عرضـه على الاستفتاء في مهلة ستة أشهر. كذلك الأمر في الدستور الهولندي الحالي لعام 1983 الذي يتطلب حل مجلس الممثلين الإقليميين، و من ثم تقـرر المجالس الجديدة التعديل بأغلبية الأصوات المدلى بها، و اللوكسمبورغ الذي يفرض دستورها الصادر في 17 تشرين الثاني 1968 حل مجلس النواب و من ثم تصويت المجلس الجديد بأكثرية ثلثي الأصوات المدلى بها على التعديل، و ذلك بحضور ثلاثة أرباع النواب على الأقل.

[5]- هذا ما ذهبت إليه المادة الخامسة من دستور الولايات المتحدة الأمريكية التي تشترط لنفاذ التعديل و اعتباره كجزء من الدستور بإحدى طـريقتين يقترحها الكونغرس : إما بموافقة المجالس التشريعية لثلاثة أرباع الولايات، أو موافقة المؤتمرات في ثلاثة أرباع الولايات.

II-الجمعية التأسيسية

تمنح بعض الدساتير حق ممارسة السلطة التأسيسية المنشأة، إلى جمعية تأسيسية تنتخب خصيصاً من أجل إجراء تعديل الدستور[1].

III- الشعب : الاستفتاء الشعبي

تفرض بعض الدساتير وجوب موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء Référendum، ليصبح التعديل نافـذاً، سواء أعد مشروع التعديل من قبل البرلمان أو من قبل جمعية تأسيسية[2].

المطلب الثـانـي
إجراءات التعديل

تختلف أيضاً إجراءات تعديل الدساتير، و ذلك تبعاً للنصوص الواردة في كـل دسـتور و تتوقـف علـى اعتبارات سياسية و أخرى فنية، رافقت وضع الدستور.

أما الاعتبارات السياسية فهي الاعتبارات التي تفرضها ضرورة مراعاة طبيعة و شكل نظام الحكـم فـي الدولة. فالدساتير التي تأخذ بالشكل الاتحادي أو الفيدرالي للدولة، تطلب مراعاة أو موافقة الولايـات المشـكلة للاتحاد. و الدساتير التي تأخذ بالنظام النيابي قد تضع في اعتبارها إشراك الحكومة و البرلمان معاً، و الدساتير التي تأخذ بالنظام الديمقراطي شبه المباشر قد تراعي ضرورة إشراك الشعب و البرلمان فـي عمليـة تعـديل الدستور. و قد تراعي بعض الدساتير شخص الحاكم كما في الدول التي فصلت دساتيرها على قياس حكامها، و هو حال أغلب الدول غير الديمقراطية، و خصوصاً في العالم الثالث.

أما الاعتبارات الفنية فتتعلق بالأخذ بالمبدأ القانوني العام المتمثل بضرورة تقابل و تـوازي الأشـكال Le principe du parallélisme des formes، و هو الذي يقضي بوجوب اتباع ذات الإجراءات و الشـكليات التي اتبعت في إصدار القواعد القانونية، عند تقرير تعديلها. و لذلك فإن بعض الدساتير تسـند مهمـة تعـديل الدستور إلى سلطة مكونة على غرار السلطة التي وضعت الدستور، و وفقاً لنفس الإجراءات. فإذا كان الدستور قد وضع من قبل جمعية تأسيسية فإنه لا يمكن تعديله إلا من قبل جمعية تأسيسية جديدة منتخبة و وفقـاً لـنفس الإجراءات، و إذا اشترط موافقة الشعب عن طريق الاستفتاء فلا يمكن تعديله إلا بعد عرضه على الشعب فـي استفتاء دستوري.

و لكن هناك الكثير من الدساتير لا تأخذ بمبدأ تقابل و توازي الأشكال، و ذلك رغبة من واضعي الدسـتور في عدم تعقيد إجراءات تعديله، و خاصةً في حال عدم الأخذ بطريقة الاستفتاء الدستوري.

و على الرغم من الاختلاف في الإجراءات المتبعة في تعديل الدساتير، فإن تعديل أي دستور يمـر عـادةً بأربعة مراحل :

---

[1]- اتبع هذه الطريقة الدستور الفرنسي لعام 1848، و معظم دساتير دويلات الولايات المتحدة الأمريكية، و بعض دساتير دول أمريكا اللاتينية.

[2]- أخذ بهذا التعديل دستور الجمهورية الخامسة لفرنسا لعام 1958 في مادته /89/، و دستور جمهورية مصر العربية لعام 1972 في مادته /189/، و دستور المملكة المغربية لعام 1972، في الفصل /101/ منه.

أولاً- مرحلة اقتراح التعديل

تختلف الدساتير بشأن الجهة التي تملك حق اقتراح تعديل الدستور، L'initiative de la révision فقد يمنح حق اقتراح التعديل للحكومة وحدها أو لرئيس الدولة، أو قد يمنح للبرلمان وحده، أو للبرلمان و الحكومة معاً، أو للبرلمان ورئيس الدولة و الحكومة معاً، أو قد يتقرر هذا الحق للشعب وحده أو بالاشتراك مع الهيئات السابقة أو إحداها. و هذا التنوع أو التباين بين الدساتير مرده إلى اختلاف مركز قوة كل هيئة من الهيئات السابقة، و هذا يعود بدوره إلى اختلاف النظام السياسي الذي يعتنقه كل دستور من الدساتير[1].

ثانياً-مرحلة إقرار مبدأ التعديل

قد تعهد بعض الدساتير إلى البرلمان سلطة إقرار مبدأ التعديل، أي الحكم فيما إذا كان هناك محل أو ضرورة لإجراء التعديل أو لا[2].

ثالثاً- مرحلة إعداد التعديل

إنّ الجهة التي تقدم اقتراح التعديل ليست دائماً هي الجهة التي تعد التعديل. وفي هذا الصدد، تعهد معظم الدساتير إلى البرلمان بمهمة إعداد التعديل مع بعض الشروط الخاصة التي تختلف من دستور إلى آخر.

فقد تفرض بعض الدساتير اجتماع البرلمان بمجلسيه في هيئة مؤتمر كالدستور الفرنسي لعام 1785، أو اشتراط حضور نسبة معينة من الأعضاء لصحة جلسات البرلمان، أو تشترط حل البرلمان و انتخاب برلمان جديد يتولى مهمة التعديل، كما في هولندا (دستورها الحالي لعام1983)، والدانمرك (دستورها الحالي لعام 1953)، و اللوكسمبورغ (دستورها الحالي لعام 1968) مثلاً[3].

و قد توكل بعض الدساتير إعداد التعديل إلى لجنة خاصة، كما هو الحال في إيران في ظل دستورها الحالي لعام 1979 حيث نصت المادة /177/ منه على تشكيل مجلس لإعادة النظر في الدستور.

---

[1]- فمثلاً في فرنسا منح دستور الجمهورية الخامسة الحالي لعام 1958 حق اقتراح تعديل الدستور بموجب المادة /89/ منه: إلى رئيس الجمهورية بناء على اقتراح الوزير الأول (الحكومة و رئيس الدولة)، و إلى أعضاء البرلمان. و في الولايات المتحدة الأمريكية منح دستورها في المادة /5/ منه حق اقتراح التعديل إلى الكونغرس (مجلس النواب و الشيوخ معاً) إذا رأى ثلثا الأعضاء ذلك. و أما دستور فيمر Weimar الألماني لعام 1919، و الدستور الإيطالي لعام 1947، و معظم دساتير الولايات في الاتحاد السويسري والأمريكي، فقد منحت هذا الحق للشعب، بالإضافة إلى البرلمان، و في إيران و وفقاً للمادة /177/ من دستورها الحالي لعام 1979 يقوم القائد (المرشد الروحي للثورة الإسلامية) بالتشاور مع مجمع تشخيص النظام باقتراح المواد التي يلزم إعادة النظر فيها.و في الدول العربية فقد منح دستور جمهورية مصر العربية الحالي لعام 1972 في المادة /189/ منه حق اقتراح تعديل الدستور لرئيس الجمهورية أو لثلث أعضاء مجلس الشعب. و قد منح الدستور اللبناني لعام 1923 في المادتين /76 و 77/ حق اقتراح التعديل لرئيس الجمهورية و مجلس النواب. و منح دستور دولة الكويت لعام 1962 في المادة /174/ منه حق اقتراح التعديل للأمير و ثلث أعضاء مجلس الأمة. و منح دستور المملكة المغربية لعام 1972 في الفصل /98/ منه للملك و لمجلس النواب حق اقتراح التعديل. و منح الدستور التونسي لعام 1959 في الفصل /60/ منه حق اقتراح التعديل لرئيس الجمهورية و لثلث أعضاء مجلس الأمة.

[2]-هذا ما ذهبت إليه بعض الدساتير الفرنسية السابقة (دساتير 1791، و 1848، 1875، و 1946) أما دستورها الحالي لعام 1958 فلم تنص المادة /89/ المتعلقة بتعديل الدستور على إجراءات واضحة في هذا المجال. و في الدول العربية فقد منح دستور جمهورية مصر العربية الحالي لعام 1972 في المادة /189/ منه حق إقرار مبدأ التعديل لمجلس الشعب بأغلبية أعضائه. و منح دستور دولة الكويت لعام 1962 في المادة /174/ منه حق إقرار مبدأ التعديل للأمير و أغلبية أعضاء مجلس الأمة. و منح الدستور التونسي لعام 1959 في الفصل /61/ منه، مجلس الأمة حق إقرار مبدأ التعديل بالأغلبية المطلقة لأعضائه.

[3]- انظر حول كيفية تعديل الدستور في جميع الدول الأوربية :

Constance GREWE et Hélène RUIZ FABRI : "Droits constitutionnels européens", P.U.F., 1éd., 1995, P.53 et suivant.

و قد تسند بعض الدساتير هذه المهمة إلى الحكومة، و هذا ما يمكن أن نستشفه من نص المادة /77/ مـن الدستور اللبناني لعام 1923.

رابعا- مرحلة الإقرار النهائي للتعديل

هذه المرحلة تعتبر المرحلة الأكثر احتفاليةً La phase la plus solennelle في تعديل الدستور.

و بهذا الصدد قد تمنح بعض الدساتير حق الإقرار النهائي للتعديل إلى الشعب يمارسه عن طريق الاستفتاء الدستوري. و مثال ذلك ما نصت عليه المادة /89/ من الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958 (في إحدى الحالات)، و ما نصت علية المادة /177/ من الدستور الإيراني لعام 1979، و ما نصت عليه المادة /189/ من دستور جمهورية مصر العربية الحالي لعام 1972، و ما نص عليه الفصل /100/ من دستور المملكة المغربية لعام 1972.

و تذهب معظم الدساتير إلى منح البرلمان سلطة إقرار التعديل النهائي للدستور، و ذلك وفقـاً لإجـراءات خاصة و أغلبية خاصة أو مشددة Une majorité aggravée. و مثال ذلك القـانون الأساسـي (الدسـتور الألماني الحالي لعام 1949 الذي يتطلب موافقة ثلثي الأعضاء في كلا مجلسي البرلمان، و الدسـتور اليونـاني الحالي لعام 1975 الذي يتطلب موافقة ثلاثة أخماس أعضاء مجلس النواب، و اشترط الدستور التونسـي لعـام 1959 في الفصل /61/ موافقة ثلثي أعضاء مجلس الأمة لإقرار التعديل.

المطلب الثالث
نطاق التعديل

كما رأينا سابقاً في بحثنا لأنواع الدساتير بأن هناك إجماعاً فقهياً على أن الجمود المطلق الكلي الدائم باطل لا قيمة له. و ذكرنا أيضاً أن الفقه يرى بأن جمود الدستور هو جمود نسبي ليس غير و ذلك لاعتبارات سياسية و قانونية.

و لذلك إذا كانت جميع الدساتير تقر بإمكانية تعديل أحكامها وفقاً لإجراءات خاصة، فإن بعـض الدسـاتير تحظر تعديل بعض أحكامها بشكل دائم، أو تحظر تعديل جميع أحكامها خلال فترة زمنية محددة. لـذلك سـوف نتطرق لنوعي الحظر على تعديل الدساتير، و للقيمة القانونية لهذا الحظر.

أولاً- حظر تعديل الدستور

الحظر إما أن يكون زمنياً أو موضوعياً :

I-حظر تعديل الدستور خلال فتره محددة (الحظر الزمني)

يكون هناك حظر زمني لا يجوز تعديل أي نص من نصوص الدستور خلال فترة زمنية محددة.

فبعض الدساتير تحظر التعديل خلال فتره زمنية من تاريخ وضع و نفاذ هذا الدستور. و يكون الهدف مـن هذا الحظر ضمان سريان أحكام الدستور خلال فترة زمنية محددة حتى تستقر أحكامه. و هذا النوع من الحظـر يحدث غالباً عند وضع دستور يعمل على ترسيخ إقامة نظام سياسي جديد. و مثال ذلك ما ورد في المادة /151/ من دستورنا الدائم لعام 1973 التي جاء فيها : "*لا يجوز تعديل هذا الدستور قبل مرور ثمانية عشر شهراً على*

تاريخ نفاذه"، و نصت المادة /174/ من دستور دولة الكويت لعام 1962 على عدم جواز اقتراح تعـديل هـذا الدستور قبل مضي خمس سنوات على العمل به.

و بعض الدساتير تحظر تعديل أحكام الدستور في فترات عدم الاستقرار أو الأزمات، خشية أن لا تكون إرادة الأمة حرة، و يأتي التعديل مخالفاً لهذه الإرادة. و هذا ما ذهبت إليه المادة /89/ من الدستور الفرنسي الحالي لعام 1958، التي نصت على عدم جواز إجراء أي تعديل في الدستور عندما يكون هناك مساس بالسلامة الإقليمية للدولة، كذلك في حالة شغور منصب رئيس الجمهورية، حيث نصت المادة /7/ من الدستور الفرنسي المذكور على تعليق العمل بالمادة /89/ المتعلقة بكيفية تعديل الدستور في الفترة الواقعة بين شغور منصب الرئيس، و انتخاب رئيس جديد للجمهورية.

و قد توجب بعض الدساتير انقضاء فترة زمنية بين كل تعديلين للدستور، و ذلك بهدف تأمين نـوع مـن الاستقرار للأحكام الدستورية. و مثال ذلك اشتراط الدستور اليوناني الحالي لعام 1975، و الدستور البرتغـالي لعام 1976 انقضاء فترة خمس سنوات بين كل تعديلين.

II-حظر تعديل بعض مواد الدستور (الحظر الموضوعي)

يكون هناك حظر موضوعي إذا نص الدستور على عدم جواز تعديل بعض مواده بشكل مطلق أو دائم. و الهدف من هذا الحظر حماية الدعائم الأساسية التي يقوم عليها نظام الحكم : النظام الملكي أو النظام الجمهوري أو الشكل الفيدرالي للدولة، أو المذهب السياسي للدولة. و مثال ذلك، كما ذكرنا سابقاً، ما نـص عليـه الفصـل /101/ من دستور المملكة المغربية الحالي لعام 1972 الذي جاء فيه : "*النظام الملكي للدولة و كذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة"*. و المادة /175/ من دستور دولة الكويت لعـام 1962 التي تحظر تعديل النظام الأميري للكويت أو مبادئ الحرية و المساواة المنصوص عليها في الدستور، ما لم يكن التعديل خاص بلقب الإمارة أو بالمزيد من ضمانات الحرية و المساواة. و المادة /195/ من الدستور الجزائري السابق لعام 1976، التي نصت على عدم جواز تعديل الصفة الجمهورية للحكـم، ديـن الدولـة، أو الاختيـار الاشتراكي[1]. كذلك فإنّ دستور الولايات المتحدة الأمريكية لعام 1787 يمنع تعديل مبدأ التمثيل المتماثل للولايات في مجلس الشيوخ، و الدستور الفرنسي لعام 1958 يمنع تعديل النظام الجمهوري، و القانون الأساسي الألمـاني لعام 1949 يمنع تعديل الشكل الفيدرالي للدولة، و الفقرة الأخيرة من المادة /177/ من الدستور الإيراني لعـام 1979 حظرت تعديل مضامين بعض المواد الدستورية المتعلقة بنظام الحكم الإسلامي و الجمهـوري و ولايـة الفقيه و إمامة الأمة و الدين و المذهب الرسمي للدولة[2].

ثانياً- القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور

---

[1]-تجدر الإشارة هنا إلى أن الدستور الجديد للجزائر الصادر في 28 شباط 1989 قد تخلى عن الخيار الاشتراكي كمـذهب للدولـة، انظـر بهـذا الخصوص :

Jean-Louis LAJOIE : "La troisième Constitution algérienne : l'abandon de la référence socialiste, ou le citoyen contre le militant-travailleur", R.D.P., 1989, P.1329.

[2]-تنص الفقرة الأخيرة المادة /177/ من دستور جمهورية إيران الإسلامية لعام 1979 (المعدل عام 1989) : "مضامين المواد المتعلقة بكون النظام إسلامياً و قيام كل القوانين و القرارات على أساس الموازين الإسلامية و الأسس الإيمانية، و أهداف جمهورية إيـران الإسـلامية و كـون الحكـم جمهورياً، و ولاية الأمر، و إمامة الأمة، و كذلك إدارة أمور البلاد بالاعتماد على الآراء العامة، و الدين و المذهب الرسمي لإيران، هي من الأمور التي لا تقبل التغيير".

اختلاف الفقه الدستوري في تحديد القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة معينة، أو التي تحظر تعديل بعض أحكامه بشكل دائم. و ظهر في هذا المجال عدة اتجاهات فقهية :

- الاتجاه الأول : بطلان حظر التعديل

ذهب بعض الفقهاء إلى تجريد النصوص التي تحظر تعديل الدستور من أية قيمة قانونية أو سياسية، سواء كانت هذه النصوص تتعلق بالحظر الزمني أم الحظر الموضوعي. و يعتبر أصحاب هذا الاتجاه أن النصـوص التي تنص على الحظر لا تعدو أن تكون سوى مجرد رغبات و أماني لا قيمة قانونية ملزمة لها.

فالسلطة التأسيسية التي عبرت عن إرادة الأمة قامت بوضع الدستور في وقت معين، لا تملك الحق مطلقـاً في تقييد السلطة التأسيسية المستقبلية التي تعبر عن إرادة الأمة في وقت لاحق. و بالتالي سواء تعلق التقييد من خلال نصوص الدستور بمسائل معينة (حظر موضوعي) أم بمدة محددة (حظر زمني)، فإن هذا التقييد باطل، و النصوص التي تقول به مجردة من أية قيمة قانونية.

في الحقيقة إن الأخذ بهذا الرأي يشكل إهداراً لقدسية أحكام الدستور، و خرقاً لمبدأ المشروعية، أساس دولة القانون، الذي يوجب الالتزام بأحكام النصوص الدستورية و القانونية، ما لم تعدل أو تلغ. كذلك فإنّ هذا الـرأي يفقد كل قيمة للتفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية التي تكون مهمتها وضع الدسـتور و السـلطة التأسيسـية المشتقة أو المنشأة التي تنحصر مهمتها بتعديل الدستور، كما أوضحنا سابقاً.

- الاتجاه الثاني : مشروعية حظر التعديل

و ذهب عدد آخر من الفقهاء إلى القول : إنّ النصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور، سواء تعلـق الأمر بالحظر الموضوعي أم الزمني، هي نصوص صحيحة و مشروعة من الناحية القانونية، و إن لـم تكـن كذلك من الناحية السياسية. و بالتالي تتمتع بالصفة الإلزامية قانوناً.

فالنصوص التي تحظر تعديل الدستور بنوعيه، و بالرغم من تعارضه مع مبدأ سيادة الأمة المعبـر عنهـا بواسطة السلطة التأسيسية، سواء في وضع الدستور أو تعديله، يجب الالتزام بها و احترامها، لأنها تتمتع بالقيمة القانونية التي تحوزها بقية نصوص الدستور. و بالتالي فإن أية مخالفة للنصوص التي تحظر التعـديل تعتبـر مخالفة للدستور.

و بناءً على ذلك فإن تعديل الدستور، يجب أن يتم وفقاً للإجراءات المحددة فيه و ملتزماً بالنصوص التـي تحظر تعديله خلال مدة معينة، أو التي تحظر تعديل بعض أحكامه بشكل دائم، ما دام هذا الدستور قائماً.

و في الحقيقة إن الأخذ بهذا الاتجاه يعني، كالاتجاه الأول، إفراغ كل قيمة للتفرقة بين السلطة التأسيسية الأصلية التي تكون مهمتها وضع الدستور و السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة التي تنحصر مهمتها بتعـديل الدستور.

- الاتجاه الثالث : التفرقة بين الحظر الزمني و الحظر الموضوعي

اتجه جانب من الفقه، وعلى رأسه الفقيه جورج بوردو Georges BURDEAU، إلى التفرقة بين نوعي الحظر :

فالنصوص التي تحظر تعديل بعض أحكام الدستور بصفة دائمة (الحظر الموضـوعي)، تعتبـر باطلـة و مجردة من أية قيمة قانونية. و ذلك لأنه لا يمكن لسلطة تأسيسية وضعت دستوراً لجيل معين من الأمة، أن تقيد سلطة تأسيسية لاحقة تعبر عن رأي الأجيال القادمة للأمة.

أما النصوص التي تحظر تعديل الدستور خلال مدة زمنية معينة (الحظر الزمني)، تعتبر صحيحة و مشروعة و تتمتع بالقوة الإلزامية التي تتمتع به بقية نصوص الدستور[1].

و يبرر الفقه هذه التفرقة من حيث القيمة القانونية لطبيعة نوعي الحظر :

فالنصوص التي تحظر تعديل بعض أحكام الدستور بشكل دائم، تشكل مصادرة دائمة لإرادة الأجيال القادمة من الأمة من قبل السلطة التأسيسية المعبرة عن إرادة جيل معين من الأمة. و هذا النوع من الحظر جمود مطلق في الدستور و إن كان جزئياً، و لا يختلف سوى بالدرجة عن الجمود المطلق الكلي للدستور و قد أجمع الفقه على رفضه و بطلانه. و بالتالي فإن الجمود المطلق الجزئي (الحظر الموضوعي) يجب أن يأخذ نفس حكم الجمود المطلق الكلي، و هو البطلان.

أما حظر تعديل الدستور خلال فترة زمنية معينة، فلا يشكل مصادرة لإرادة الأجيال القادمة من الأمة من قبل السلطة التأسيسية التي وضعت الدستور، فهو مجرد إطالة المدة الزمنية لتعديل الدستور، و غالباً ما تكون هذه المدة المحددة قصيرة لا تتعدى الأشهر أو بضع سنوات.

في الحقيقة، و على الرغم من وجاهة هذا الاتجاه، فإنه لم يسلم من النقد. و أهم أوجه هذا النقد يركز على المبرر الذي اعتمده أصحاب هذا الاتجاه لإبطال الحظر الموضوعي، المتمثل بأنه لا يمكن لسلطة تأسيسية وضعت دستوراً لجيل معين من الأمة، أن تقيد سلطة تأسيسية لاحقة تعبر عن رأي الأجيال القادمة للأمة، ينطبق على الحظر الزمني الذي أجازوه، سواء طالت مدة الحظر أم قصرت.

-الاتجاه الرابع : التوفيق بين مشروعية نصوص الحظر و إمكانية التعديل

يذهب جانب من الفقه المصري إلى محاولة التوفيق بين مشروعية نصوص الحظر بنوعيه، إلا أن ذلك لا يمنع من تعديلها.

فالنصوص الدستورية التي تحظر تعديل الدستور، سواء تعلق الأمر بالحظر الموضوعي أم الزمني، هي نصوص صحيحة و مشروعة من الناحية القانونية، و تتمتع بالتالي بالصفة الإلزامية قانوناً. بيد أنه رغم تمتع هذا النصوص بالقوة القانونية الملزمة لا يمنع من تعديل أحكامها، شأنها في ذلك شأن بقية أحكام الدستور، و ذلك وفقاً للإجراءات المنصوص عليها بهذا الشأن. فالقيمة القانونية الفعلية لهذه النصوص (التي تنص على الحظر)، لا تشكل تقييداً لإرادة السلطة التأسيسية المستقبلية، و إنما تشكل مانعاً من إجراء تعديل لأحكامها إلا بعد رؤية و تفكير و تمحيص.

و في الحقيقة إن الأخذ بهذا الرأي لا يقوم على أية اعتبارات منطقية، فكيف يكون لأحكام هذه النصوص التي تحظر التعديل القيمة القانونية الملزمة كبقية أحكام الدستور، و بالرغم من ذلك لا تشكل مانعاً من تعديل الدستور؟ فلو قبلنا بهذا الرأي لاختل مبدأ المشروعية الذي يعتبر أساس دولة القانون.

-الاتجاه الخامس : التفرقة بين أثر الحظر على السلطة التأسيسية الأصلية و أثره على السلطة التأسيسية المنشأة

يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن حظر تعديل الدستور بنوعيه، الموضوعي و الزمني، لا قيمة له بالنسبة للسلطة التأسيسية الأصلية، و واجب الاحترام من قبل السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة. لأن السلطة التأسيسية الأصلية تتمتع باختصاص مطلق، أما السلطة المنشأة فتتمتع باختصاص مقيد. إذ إنّ السلطة التأسيسية

1- G. BURDEAU : "Droit constitutionnel et Institution politiques", op. cit., P.91.

الأصلية تتمتع، كما رأينا، بحرية مطلقة في ممارستها لمهمتها، و بالتالي لا تعدو أن تكون النصوص التي تحظر التعديل سوى مجرد أماني و رغبات. بينما السلطة التأسيسية المشتقة أو المنشأة مشتقة من الدستور، أنشـأها و أسند إليها مهمة تعديل الدستور وفق الإجراءات و الحدود التي رسمها لها.

و انطلاقاً من ذلك فإنه يلزم دائماً تدخل السلطة التأسيسية الأصلية لإجراء التعديل في أحكام النصوص التي تحظر التعديل بنوعيه : الموضوعي و الزمني. و بذلك نكون دائماً و أبداً أمـام دسـتور جديـد لأن السـلطة التأسيسية الأصلية لا تتدخل إلا لهذه المهمة.

من هنا يمكننا القول إن الجدل الفقهي حول القيمة القانونية للنصوص التي تحظر تعديل الدسـتور بنوعيـه الموضوعي و الزمني، يبقى بدون أية جدوى من الناحية العملية، فقيمة هذه النصوص لا تتعدى القيمة السياسية، فهي محترمة و ملزمة ما دامت تتلاءم مع الاتجاهات السياسية لنظام الحكم السائد، و تصبح بدون أية قيمة بتغير الاتجاهات السياسية لنظام الحكم.

الـفـصل الـرابـع

مضمون الدساتير و مبدأ سموها

سوف نحدد في هذا الفصل تباعاً : مضمون الدساتير، أو ماذا تحتوي الدساتير من قواعد و أحكام؟ **(المبحث الأول)**، و من ثمّ سوف نحدد الطبيعة أو القيمة القانونية لهذه القواعد و الأحكام الدستورية و مرتبتها بالنسبة لبقية القواعد و الأحكام القانونية **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
مضمون الدساتير

يمكننا تحديد أربع فئات أو أنواع من الأحكام التي تضمنها الدساتير عادةً : أحكام تتعلق بتنظيم و إجراءات سير مؤسسات الدولة، أحكام تتضمن إعلاناً للحقوق و الحريات، و أحكاماً تتعلق بمبادئ النظام الاقتصادي و الاجتماعي في الدولة، إضافةً لأحكام متفرقة و مختلفة.

المطلب الأول
تنظيم و إجراءات سير المؤسسات الدستورية في الدولة

تشكل القواعد أو الأحكام التي تتعلق بتنظيم و إجراءات سير المؤسسات الدستورية في الدولة صلب أو لب الدستور *noyau dur*.

و بحسب التقسيم الذي قال به أرسطو Aristote، و حدده بشكل أوضح مونتسكيو Montesquie، فإن المؤسسات الدستورية الرئيسية في الدولة تقسم بحسب وظائفها الرئيسية إلى : **سلطة تشريعية** مهمتها وضع قواعد عامة (قوانين) يخضع لها المحكومين و أجهزة الدولة (الإدارة)، و **سلطة تنفيذية** تسهر على تنفيذ هذه القوانين من خلال تحديد أحكامها عن طريق اللوائح (القرارات) التنظيمية و القرارات الفردية، و **سلطة قضائية** تعمل لحل النزاعات بين المحكومين و معاقبة مخالفة القوانين. يضاف إلى الأحكام التي تحدد اختصاصات هذه المؤسسات الدستورية الرئيسية، أحكام أخرى تتناول الإجراءات التي تحدد كيفية الوصول إلى هذه السلطات : انتخاب أو تعيين رئيس الدولة، انتخاب أو تعيين أعضاء البرلمان...، و أخرى تحدد العلاقة بين هذه المؤسسات. و إضافةً إلى ذلك قد تنظم نصوص الدستور مؤسسات دستورية أخرى تختلف من دستور دولة إلى أخرى : على سبيل المثال وجود محكمة دستورية أو مجلس دستوري للسهر على احترام الدستور. و أحكام متعلقة بكيفية تعديل الدستور ...الخ.

هذه الأحكام التي تسمى بالدستور-السياسي La Constitution politique أو الدستور-القانون La Constitution-loi، الملزمة للسلطات العامة، يمكن أن نميز منها عدة درجات بحسب درجة الإلزام التي تتضمنها :

♦ بعض هذه الأحكام الملزمة يجب الالتزام بها حرفياً، بدون أية حرية أو سلطة تقديرية للسلطات العامة عند تطبيقها. و مثال ذلك طريقة تعيين رئيس الدولة (وراثة، انتخاب : مباشر أو غير مباشر) كأحكام المواد /83 و 84 (فقرة 1 و2 و 4) و 84 و 85/ من دستورنا الدائم لعام 1973، و الحلول في منصب رئيس الجمهورية كالمواد من 86 حتى 89 من دستورنا الدائم لعام 1973، ...الخ.

♦ بعض هذه الأحكام الملزمة تطبق بقوة القانون إذا لم تلجأ السلطة المكلفة بتطبيقها إلى ذلك. و مثال ذلك ما جاء في نص المادة /60/ فقرة /1/ من دستورنا الدائم لعام 1973 التي توجب على رئيس الجمهورية إصدار

مرسوم يدعو فيه مجلس الشعب للانعقاد خلال /15/ يوماً من تاريخ إعلان نتائج الانتخاب، و إلا يجتمع المجلس حكماً و بقوة القانون في اليوم السادس عشر لإعلان نتائج الانتخاب.

♦ بعض هذه الأحكام الملزمة تترك بعض الحرية أو سلطة تقديرية للسلطات العامة عند تطبيقها. و مثال ذلك الأحكام التي تمنح السلطة المكلفة بتطبيقها سلطة تقديرية في تحديد الوقت المناسب لإعمالها : كنص الفقرة /3/[1] من المادة /84/ من دستورنا الدائم لعام 1973 التي تنص على وجوب انتخاب الرئيس الجديد قبل انتهاء ولاية الرئيس القائم في مدة لا تقل عن شهر واحد و لا تزيد على ستة أشهر بناء على دعوة من رئيس مجلس الشعب.

♦ بعض هذه الأحكام الملزمة تترك الحرية للسلطة المكلفة بتطبيقها بالاختيار بين حكمين. و مثال ذلك نص المادة /89/ من الدستور الفرنسي لعام 1958، الذي يترك لرئيس الجمهورية حرية الاختيار في سبيل إقرار تعديل للدستور : إما دعوة مجلسي البرلمان بهيئة مؤتمر لإقرار التعديل، أو اللجوء إلى الاستفتاء الشعبي من أجل إقراره.

♦ بعض هذه الأحكام الملزمة تترك الحرية الكاملة للسلطة المكلفة بتطبيقها في اللجوء إليها. و مثال ذلك نص المادة /107/ من دستورنا الدائم لعام 1973، التي تعطي لرئيس الجمهورية الحق بحل مجلس الشعب، أو المادتان /105/ و /106/ من نفس الدستور التي تعطي رئيس الجمهورية على التوالي : حق إصدار العفو الخاص و رد الاعتبار، و الحق بمنح الأوسمة.

و في الحقيقة إن الدساتير تأتي، في معظم الأحوال، موجزة في أحكامها، تاركةً إلى المشرع العادي سلطة تحديدها سواء عن طريق القوانين الأساسية أو التنظيمية Les lois organiques. و هي تشكل، كما أشرنا سابقاً، مجموعة القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية بتكليف من المشرع الدستوري (بنص الوثيقة الدستورية) أو حتى من تلقاء نفسه و هي تتعلق بتنظيم السلطات العامة في الدولة، أي تتعلق بموضوعات دستورية بحكم طبيعتها أو جوهرها كما حددناها.

المطلب الثاني
إعلان الحقوق و الحريات

معظم الدساتير في العالم، تتضمن أو تفرد نصوصاً تتعلق بحقوق و حريات المواطن. و هذا النص للحقوق و الحريات إما أن يكون بوثيقة خاصة لها قيمة دستورية كما هو الحال في فرنسا حيث يعتبر إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عام 1789 جزءاً لا يتجزأ من الدستور الفرنسي الحالي. أو في مقدمة الدستور كما هو الحال بالنسبة للدستور الإيطالي الحالي لعام 1947 في المواد /1/ و حتى /54/ منه. و قد تفرد بعض الدساتير فصلاً كاملاً لهذه الحقوق و الحريات : فالفصل الأول /المواد من 1 إلى 19/ من الدستور (القانون الأساسي) الألماني الحالي لعام 1949 خصصت للحقوق الأساسية، و في الدستور الأسباني لعام 1978 كرس الكتاب الأول منه /المواد من 10 إلى 54/ للحقوق الأساسية و الحريات. و قد ذهبت أغلب دساتير الدول العربية إلى تخصيص فصل أو باب لهذه الحقوق و الحريات، و منها دستورنا الدائم لعام 1973، حيث كرس

[1]- عدل نص هذه الفقرة بالقانون رقم /18/ تاريخ 1991/7/3.

لهذا الموضوع : الفصل الرابع بعنوان الحريات و الحقوق و الواجبات العامة /المواد من 25 إلى 49/ من الباب الأول المتعلق بالمبادئ الأساسية للدستور.

هذه النصوص أو الأحكام المتعلقة بحقوق و حريات المواطن تعبر في الحقيقة عن دور الدولة في المجتمع، أو الفلسفة السياسية لنظام الحكم في الدولة، تشكل مـا يسـميه الفقـه الفرنسـي بالدسـتور-الاجتمـاعي La Constitution sociale، تمييزاً لها عن الأحكام التي تتعلق بتنظيم و إجراءات سير المؤسسات الدستورية في الدولة و التي يسميها هذا الفقه بالدسـتور-السياسـي La Constitution politique. و يختلـف مضـمون النصوص أو الأحكام المتعلقة بالحقوق و الحريات من دستور إلى آخر باختلاف الأنظمة السياسية المطبقة.

لا شك أن الأحكام التي تتعلق بحقوق و حريات المواطن، و التي يرد النص عليها في مقدمة الدسـتور أو في صلبه كما هو الحال في إيطاليا و ألمانيا، و أسبانيا، و أغلب الدول العربية و منها سورية، لها **من الناحيـة الشكلية** نفس القيمة القانونية لبقية أحكام الدستور.

أما في الدول التي جاء فيها النص أو الإعلان عن الحقوق و الحريات بوثيقة خاصة، فقد ثار نقاش فقهـي حول القيمة القانونية لهذا النص أو الإعلان. ففي فرنسا، كما أشرنا، لم يأت النص صراحةً على هذه الحقوق و الحريات في صلب الدستور الحالي لعام 1958، بل في وثيقة صادرة في 26 آب 1789عن الثـورة الفرنسـية تحت عنوان إعلان حقوق الإنسان و المواطن. لذلك فقد ثار جدل فقهي في فرنسا حول القيمة القانونية لإعـلان الحقوق :

فقد ذهب اتجاه من الفقه، وعلى رأسه العميد ليون ديجي Léon DUGUIT، إلـى لقـول : إنّ لإعـلان الحقوق قيمة أعلى من الدستور أو فوق-دستورية Supra constitutionnelle. و بهذا يقـول العميـد ديجـي DUGUIT : إنّ للقانون ثلاث درجات تعلو كل منها الأخرى : إعلانات الحقـوق و القـوانين الدسـتورية و القوانين العادية[1]. و لذلك فإن أحكام إعلانات الحقوق لا تقيد المشرع العادي و إنما أيضاً المشرع الدستوري. و لم يلق هذا الرأي ترحيباً لدى غالبية فقهاء القانون الدستوري، لأن في ذلك تقييداً للسلطة التأسيسية الأصـلية، و التي تملك، كما رأينا كامل الحرية و السلطة التقديرية المطلقة في وضع الدستور دون التقيد بأيـة نصـوص، و بالتالي لا يمكن القول بوجود قواعد قانونية لهـا قيمـة أعلـى مـن الدسـتور أو فـوق-دسـتورية Supra constitutionnelle.

و ذهب اتجاه أخر من الفقه، و على رأسه الفقيه Raymond Carré de Malberg[2]، إلى نفي أية قيمـة قانونية لإعلانات الحقوق، و لا يرى فيها سوى مجرد قيم فلسفية و أخلاقية يمكن أن تلهم المشـرع، و لكـن لا تفرض عليه شيئاً.

و لكن القسم الأكبر من فقهاء القانون الدستوري اتجهوا إلى لقول : إنّ لأحكام إعلان الحقوق نفس القيمـة القانونية لبقية أحكام الدستور، و هذا ما تأكد بشكل قطعي من قبل المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له فـي 16 تموز 1971 متعلق بحرية الجمعيات La liberté d'association، و أكد بالقرار Taxation d'office في 27 كانون الثاني 1973. و بالتالي أقفل باب النقاش حول القيمة القانونية لأحكام إعلان الحقوق. ففي الوقت الحاضر هناك عدة حالات إبطال للنصوص التشريعية لعدم دستوريتها أعلنها المجلس الدستوري بسبب مخالفتها لإعلان حقوق الإنسان لعام 1789.

1- Léon DUGUIT : "Traité de droit constitutionnel- la théorie générale de l'Etat", Tome III, Paris, 1930, P.50 et suivant.

2- Raymond Carré de Malberg : "Contribution à la théorie générale de l'Etat", Volume II, Paris, 1922, P.578 et suivant.

و على الرغم من الاعتراف للأحكام المتعلقة بالحقوق و الحريات بالقيمة القانونية للقواعد الدستورية من الناحية الشكلية، سواء وردت في مقدمة الدستور أم في صلبه أو في وثيقة خاصة، فإن جانباً من الفقه، و على رأسه الفقيهان الكبيران Jean RIVERO و Georeges VEDEL[1]، يفرق بين نوعين من القواعد أو الأحكام الواردة في النصوص المتعلقة بالحريات و الحقوق : الأحكام أو القواعد التقريرية أو القانونية، و الأحكام أو القواعد التوجيهية أو البرامجية.

♦ **فالأحكام أو القواعد التقريرية أو القانونية** Règle de droit positif، هي الأحكام التي تتصف بالتحديد، و بالتالي هي الأحكام القابلة للتطبيق الفوري : أي يستطيع الأفراد الاحتجاج بها أمام القضاء العادي و الدستوري، دون حاجة لتدخل المشرع العادي. فهي تشكل قيداً على المشرع العادي، الذي لا يملك مخالفتها تحت طائلة عدم الدستورية. و مثال ذلك ما جاء من أحكام في المواد التالية من دستورنا الدائم لعام 1973 : المادة /25/ المتعلقة بالمساواة بين المواطنين أمام القانون، و المادة /32/ المتعلقة بحرمة المسكن، و المادة /33/ المتعلقة بحرية التنقل..الخ.

♦ **أما الأحكام أو القواعد التوجيهية أو البرامجية** Règle directive أو Règle de programme، فهي أحكام غير محددة، لا يمكن تطبيقها بدون تدخل المشرع العادي. فالمواطن لا يمكنه الاحتجاج بها أمام القضاء. و لذلك فهي تمثل مجرد قواعد توجيهية أو مجرد برنامج سياسي أو اجتماعي للحكم. و مثال ذلك ما جاء من أحكام في المواد التالية من دستورنا الدائم لعام 1973 : المادة /36/ التي تنص على أن العمل حق لكل مواطن، و المادة /44/ التي تنص على أن الدولة تحمي الزواج و تشجع عليه، و المادة /46/ التي تنص على أن تكفل الدولة للمواطن المرض و العجز و الشيخوخة...الخ.

فهذه الأحكام تشكل برنامج عمل تسعى الدولة أو نظام الحكم لتحقيقه، و لا يمكن للمواطن اللجوء للقضاء للاحتجاج بهذه الأحكام إلا إذا تدخل المشرع ليضعها موضع التطبيق. فمثلاً لا يمكن لمواطن في سورية أن يتقدم إلى القضاء لمطالبة الدولة بمساعدته على الزواج تطبيقاً لأحكام المادة /44/ من الدستور.

فالمشرع إذن وحده يمكنه جعل هذه الأحكام قابلة للتطبيق و بالتالي يتمكن المواطن على أثرها من الاحتجاج بها، و مثال ذلك ما نصت علية المادة /37/ من دستورنا الدائم لعام 1973، التي نصت على أن التعليم حق لكل مواطن تكفله الدولة و هو مجاني في جميع مراحله و إلزامي في مرحلته الابتدائية، فهذا النص أصبح يمكن تطبيقه، و يمكن لأي مواطن الاحتجاج به أمام القضاء لأن المشرع تدخل بعدة قوانين، و نظم عملية إلزامية التعليم و مجانيتها منذ وقت طويل. فالتزام المشرع من هذه الناحية هو التزام سياسي أو أدبي، بحيث يتمتع بسلطة تقديرية واسعة للتدخل في هذا الإطار.

و لكن المشرع رغم ذلك يلتزم بالقيمة القانونية الدستورية لهذه الأحكام، فلا يمكنه إصدار تشريعات تخالفها. فعلى سبيل المثال لا يمكن للمشرع السوري العادي إصدار تشريعات تحد من الزواج أو تمنعه، و ذلك تحت طائلة مخالفة أحكام المادة /44/ من الدستور التي تنص على أن الدولة تشجع على الزواج. فالتزام المشرع هنا هو التزام قانوني سلبي بعدم مخالفة هذه الأحكام تحت طائلة عدم الدستورية.

المطلب الثالث

---

[1] - Jean RIVERO et Georges VEDEL : "Les principes particulièrement nécessaire á notre temps", *in* : Droit Social, 1947, P.13.

مبادئ النظام الاقتصادي و الاجتماعي في الدولة

تنص بعض الدساتير على جملة من المبادئ الاقتصادية و الاجتماعية. و يشكل هذا الأمر ظـاهرةً حديثـة نسبياً، و خاصةً في الدول الحديثة، التي تعمل على تحديد مذهبها الاقتصادي و الاجتمـاعي، و السياسـي مـن خلال دساتيرها. و يطلق الفقه الفرنسي على النصوص التي تتضمن هذه المبادئ، إضافةً إلـى تلـك المتعلقـة بالحقوق و الحريات بالدستور-الاجتماعي La Constitution sociale. و قد يرد النص على هذه المبادئ في مقدمة الدستور كما هو الحال في فرنسا : حيث ورد النص عليها في مقدمة دستور 1946 الذي يعتبر جزءاً من مجموعة النصوص ذات القيمة الدستورية Le bloc de la constirutionnalité ، كما أشرنا سابقاً. و قد يأتي الـنص عليها في صلب الدستور كما هو حال أغلب الدساتير العربية، و منها دستورنا الدائم لعام 1973 : حيث جاء في الفصل الثاني من الباب الأول من الدستور /المواد من 13 إلى 20/ مجموعة من النصوص التي تنطوي علـى عدة مبادئ اقتصادية ذات منحى اشتراكي، و جاء في الفصل الثالث من الباب نفسه /المواد مـن 21 إلـى 24/ مجموعة من المبادئ التعليمية و الثقافية.

وفي الحقيقة تشكل هذه المبادئ نوعـاً مـن الأحكـام أو القواعـد التوجيهيـة أو البرامجيـة Règle de programme ou règle directive، فهي أحكام غير محددة، لا يمكن تطبيقها، و لا يمكن الاحتجاج بها بدون تدخل المشرع العادي. فهي مجرد قواعد توجيهية أو مجرد برنامج سياسي أو اجتماعي للحكم، يهدف لتحقيقـه. فالتزام المشرع بهذه المبادئ هو في الأساس التزام سياسي أو أدبي، و لكن رغم ذلك يلتـزم المشـرع بالقيمـة القانونية الدستورية لهذه الأحكام، فلا يمكنه إصدار تشريعات تخالفها. لذلك نرى أن أغلب الدول التي تنص في دساتيرها على مبادئ اقتصادية ذات منحى اشتراكي، على سبيل المثال، كحال دستورنا الـدائم لعـام 1973، و تعمل على طرح قوانين الخصخصة أو Privatisation (أي تحويل ملكية القطاع العام إلى القطاع الخـاص)، تعمل على تعديل دساتيرها، و ذلك بإلغاء المبادئ الاقتصادية ذات المنحى الاشتراكي، كما حدث فـي الجزائـر مؤخراً في التعديل الدستوري عام 1989 [1].

المطلب الرابع
أحكام مختلفة

تتضمن الدساتير إضافةً لذلك مجموعة من الأحكام الأخرى، التي أراد المشرع الدستوري إعطاءها قيمـة دستورية كالنصوص المتعلقة باسم الدولة، أو علمها، أو لغتها، أو عاصمتها، أو دينها ...الخ. و قد يرد الـنص على أحكام لا علاقة لها البتة، لا من قريب و لا من بعيد بتنظيم الدولة و هيئاتها. و مثال ذلك مـا جـاء فـي دستور الولايات المتحدة الأمريكية (التعديل الدستوري الأمريكي الثامن عشر الذي أقر فـي 16 كـانون الأول 1919) الذي حظر إنتاج أو بيع أو نقل المشروبات المسكرة أو استيرادها إلـى الولايـات المتحـدة و جميـع الأراضي الخاضعة لسلطانها أو تصديرها منها لاستخدامها في أغراض الشرب، أو النص الوارد في الدسـتور السويسري منذ عام 1893 الذي ينظم كيفية ذبح الحيوانات.

---

[1]- انظر بهذا الخصوص :
Jean-Louis LAJOIE : "La troisième Constitution algérienne : l'abandon de la référence socialiste, ou le citoyen contre le militant-travailleur", R.D.P., 1989, P.1329.

المبحث الثاني
مبدأ سمو الدستور

يجمع الفقه الدستوري على الإقرار بمبدأ سمو الدستور Le principe de la suprématie de la Constitution و علو أحكامه على كافة القواعد القانونية النافذة في الدولة، سواء كان الدستور مدوناً أم عرفياً.

و يشكل مبدأ سمو الدستور أهم ركائز دولة القانون L'Etat de droit، و لذلك على الرغم من عدم النص في أغلب دساتير دول العالم على هذا المبدأ[1]، فإنه يعتبر أمراً مقرراً و مسلماً به.

و سمو الدستور قد يستند من ناحية إلى محتوى القواعد الدستورية و ما تتضمنه من أحكام و هو ما يسمى بالسمو الموضوعي للدستور، و قد يستند من ناحية أخرى إلى الشكل الذي تظهر به القواعد الدستورية، و هذا ما يسمى بالسمو الشكلي للدستور.

المطلب الأول
السمو الموضوعي للدستور

سوف نحدد بدايةً المقصود بالسمو الموضوعي للدستور، و من ثم النتائج المترتبة على هذا السمو.

أولاً- مفهوم السمو الموضوعي للدستور

يستند السمو الموضوعي للدستور La suprématie materielle de la Constitution إلى مضمون القواعد التي يتضمنها الدستور، وطبيعة الموضوعات التي تتناولها هذه القواعد. فالدستور، كما ذكرنا سابقاً، هو الأساس الذي يقوم عليه النظام القانوني في الدولة. فقواعد الدستور تحدد أسس نظام الحكم، و الهيئات أو السلطات الأساسية، و اختصاصاتها و كيفية ممارستها، و الأسس الفلسفية و الإيديولوجية للنواحي السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة.

فالدستور يعتبر إذاً مصدر كل عمل قانوني في الدولة، و بالتالي من الطبيعي و الضروري أن يكون أسمى من جميع أوجه الأعمال القانونية الأخرى في الدولة. و يتجلى السمو الموضوعي للدستور في أمرين :

I-الدستور هو الأساس الشرعي لوجود الهيئات الحاكمة في الدولة

فبمقتضى أحكام الدستور يتم إنشاء و تحديد اختصاصات الهيئات أو السلطات الحاكمة في الدولة. فأحكام الدستور تشكل الأساس القانوني أو الشرعي لوجود هذه الهيئات أو السلطات. و لذلك يتوجب على هذه الهيئات أو السلطات أن تخضع لهذه الأحكام في كل ما يصدر عنها من أعمال و تصرفات، و إلا فقدت أساسها الشرعي للقيام بهذه الأعمال و التصرفات.

II-الدستور هو المحدد لفكرة القانون السائدة في الدولة

[1]-من الدساتير التي نصت صراحة على هذا المبدأ الدستور الإيطالي لعام 1947، و بعض دساتير دويلات الولايات المتحدة الأمريكية.

و بمقتضى أحكام الدستور تتحدد فكرة القانون التي تمثل الإطار القانوني العام للدولة فيما يتعلق بكافة أوجه نشاطها، ذلك لأن الدستور هو الذي يحدد الأطر السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية العامـة لعمـل مختلـف القطاعات في الدولة : الحكومية و الخاصة.

و لذلك فإن السمو الموضوعي للدستور يتحقق لجميع الدساتير : المدونة و العرفية، و المرنة و الجامدة.

ثانياً- نتائج السمو الموضوعي للدستور

يرتب السمو الموضوعي للدستور نتيجتين هامتين :

I-تدعيم مبدأ الشرعية

إن مبدأ الشرعية Le principe de légalité يعني خضوع الحكام (الإدارة) و المحكومين لأحكام القانون (أي مجموعة القواعد القانونية النافذة مهما كان مصدرها أو قيمتها). و بالتالي فإنه يمكن إلغاء أي قرار صـادر عن الإدارة، سواء أكان فردياً أم تنظيمياً، في حال مخالفته للقواعد القانونية. و بالتالي فالقول بالسمو الموضوعي لأحكام الدستور يدعم مبدأ الشرعية و يوسع من نطاقه[1].

II-منع تفويض الاختصاصات الدستورية

عندما يمنح الدستور إحدى الهيئات أو السلطات الحاكمة اختصاصاً محدداً، فلا تملك هذه الهيئة أو السـلطة الحق في تفويض La délégation هذا الاختصاص إلى هيئة أو سلطة أخرى، إلا إذا سمح الدستور بذلك، كما سنرى لاحقاً. فالدستور عندما منح هيئة أو سلطة معينة الحق بممارسة اختصاص معين، فإنه لم يمنحها امتيازاً، و إنما عهد إليها ذلك لما تتمتع به من ضمانات منحها إياها بطريقة اختيارها و بوسائل عملها.

بيد أنه تجدر الإشارة هنا، و بالرغم من النتيجتين السابقتين، إلى أن السمو الموضـوعي للدسـتور الـذي يتحقق لجميع أنواع الدساتير، تبقى أهميته محصورة أكثر مما هي في المجال السياسي في المجال القانوني. أي أن خرق أو مخالفة هذا المبدأ لا يرتب سوى آثار سياسية دون الآثار القانونية كإلغاء العمل القانوني المخـالف لأحكام الدستور. و لكي يتحقق لسمو الدستور أثر قانوني إضافةً للأثر السياسي الناجم عن السمو الموضـوعي، لا بد أن يتحقق للدستور سمو شكلي.

المطلب الثاني
السمو الشكلي للدستور

سوف نحدد بدايةً المقصود بالسمو الشكلي للدستور، و من ثم التمييز بين القوانين الدسـتورية و القـوانين العادية.

أولاً- مفهوم السمو الشكلي للدستور

[1]- انظر بهذا الخصوص رسالتنا للدكتوراه :
Sam DELEH : "Rocours pour excès de pouvoir et limites quant à la protection des administrés, Thès, Université de Nantes, 1997, P.222-256.

يستند السمو الشكلي للدستور La suprématie formelle de la Constitution إلى الإجراءات و الشكليات التي يتم بها تعديل الدستور. فالسمو الشكلي للدستور يتحقق إذا كان تعديله يتطلب إجراءات و شكليات خاصة (أشد) تختلف عن الإجراءات و الشكليات اللازمة لتعديل القوانين العادية. و لذلك فإن السمو الشكلي، وعلى خلاف السمو الموضوعي، لا يتحقق لجميع الدساتير، و بل للدساتير الجامدة فقط. فاختلاف الشكليات و الإجراءات، هو الذي يمنح أحكام الدستور سمواً شكلياً على أحكام أو قواعد القوانين العادية. و هذا السمو الشكلي يتحقق لجميع أحكام الدستور، بصرف النظر عن مضمون أو موضوع هذه الأحكام. فالسمو الشكلي للدستور يشمل جميع الأحكام الواردة في الدستور سواء كانت دستورية من حيث موضوعها أو جوهرها أم لم تكن، و لا تشمل الأحكام الصادرة عن المشرع العادي و إن كانت أحكاماً دستورية من حيث موضوعها و جوهرها. فالعبرة في هذا السمو هو للشكل لا للموضوع و الجوهر، إذ يقوم من هذه الناحية على التمييز بين القوانين الدستورية و القوانين العادية.

ثانياً- التمييز بين القوانين الدستورية و القوانين العادية

للإحاطة بالتفرقة بين القوانين الدستورية و القوانين العادية التي تشكل أساس أو معيار السمو الشكلي للدستور، سوف نحدد أوجه الاختلاف بين القوانين الدستورية و القوانين العادية، و النتائج المترتبة على هذا الاختلاف.

I-أوجه الاختلاف بين القوانين الدستورية و القوانين العادية

تختلف القوانين الدستورية عن القوانين العادية، من حيث الموضوع، و من حيث الشكل (في ظل الدساتير الجامدة).

1-اختلاف القوانين الدستورية عن القوانين العادية من حيث الموضوع

تتضمن القوانين الدستورية، من حيث المبدأ، القواعد المتعلقة بنظام الحكم و شكل الدولة و الحكومة و الهيئات الحاكمة، و تلك المتعلقة بالحقوق و الحريات العامة و الأسس الفلسفية و الإيديولوجية التي تحدد الإطار القانوني للدولة. في حين تتضمن القوانين العادية، من حيث المبدأ، القواعد القانونية المتعلقة بموضوعات أقل أهمية من تلك التي تتناولها القوانين الدستورية.

2-اختلاف القوانين الدستورية عن القوانين العادية من حيث الشكل

لا يمكن تعديل القوانين الدستورية (فيما يتعلق بالدساتير الجامدة) إلا وفقاً لإجراءات و شكليات أشد من تلك التي بموجبها يمكن تعديل القوانين العادية.

II-نتائج الاختلاف بين القوانين الدستورية و القوانين العادية

يترتب على التفرقة بين القوانين الدستورية و القوانين العادية عدة نتائج :

1-ثبات القوانين الدستورية

تتميز القوانين الدستورية بكونها أكثر ثباتاً و استقراراً من القوانين العادية، و ذلك ناجم عن الإجراءات و الشكليات الأشد المطلوبة لتعديل القوانين الدستورية من تلك المطلوبة لتعديل القوانين العادية. غير أن هذا الثبات

لا يمكن أن يكون مطلقاً (فالجمود المطلق للدستور هو أمر غير مقبول كما رأينا) بل ثباتاً نسبياً يمكن الدسـاتير من مواكبة التطورات و التغيرات التي تحدث في الدولة.

2- القوانين الدستورية لا تلغى و لا تعدل إلا بقوانين دستورية

لا يمكن إلغاء أو تعديل القوانين الدستورية إلا بقوانين دستورية مماثلـة : أي تتخـذ وفقـاً لإجـراءات و شكليات مماثلة. و بالتالي فإن القانون العادي لا يمكنه تعديل قانون دستوري.

3- عدم مخالفة القوانين العادية للقوانين الدستورية

لا يمكن للقوانين العادية أن تتضمن أحكاماً تخالف القوانين الدستورية، تحت طائلة بطلانها لعدم الدستورية.
و هذا ما سنتناوله في الفصل القادم المتعلق بضمانة الدساتير أو بالرقابة على دستورية القوانين.

الـفـصل الخـامـس
ضمانة سمو الدستور

إن القول بسمو أحكام الدستور على بقية القواعد القانونية النافذة في الدولة لا يكفي و لا بد من إيجاد الآلية أو الآليات اللازمة لضمان أو كفالة احترام أو سمو أحكام الدستور La garantie de la suprématie de la Constitution.

فدولة القانون L'Etat de droit التي يشكل وجود الدستور أهم ركائزها، تفترض وجود تدرج في قيمـة القواعد القانونية النافذة في الدولة La hiérarchie des normes، حيث تشكل أحكام الدستور القواعد الأسمى Les normes supérieures التي تأتي في قمة هرم القواعد القانونية.

فأحكام الدستور، كما أشرنا سابقاً، تشكل الأساس القانوني أو الشرعي لوجود جميع الهيئات أو السلطات في الدولة. و لذلك يتوجب على هذه الهيئات أو السلطات أن تخضع لهذه الأحكام في كل ما يصدر عنها من أعمـال و تصرفات، و إلا فقدت أساسها الشرعي للقيام بهذه الأعمال و التصرفات. و هذا الالتزام ليس أدبياً بل قسري: أي يجب تواجد الآليات القانونية لإرغام هذه الهيئات للخضوع لأحكام الدستور.

فبالنسبة للسلطة التنفيذية، يجب أن تتفق أعمالها و تصرفاتها، كسلطة إداريـة Pouvoir administratif، ليس مع أحكام الدستور فقط، بل مع أحكام القواعد القانونية الأخرى النافذة من قوانين عادية ولوائح تنظيمية. و القضاء هو الضامن و الكفيل لتأمين احترام السلطة التنفيذية (الإدارة) لهذه الأحكام من خلال دعوى الإلغـاء، و دعوى التعويض عن أعمالها و تصرفاتها (سواء اللوائح التنظيمية أم القرارات الفردية)[1]. أما أعمـال السـلطة التنفيذية كسلطة حكومية Pouvoir gouvermental، فإن هناك وسائل و آليات قانونية-سياسية مختلفة لحمـل هذه السلطة لاحترام أحكام الدستور، فهناك إمكانية سحب الثقـة مـن الحكومـة Montion de censure، أو محاكمة الرئيس L'impeachment في حالة الخيانة العظمى La haute trahison و الـذي يشـكل خـرق الدستور إحدى أسبابه في بعض الدول.

أما بالنسبة للسلطة التشريعية، فإن أعمالها يجب أن تدور في حدود أحكام الدستور، و خاصةً في إصدارها للتشريعات. فلا تملك السلطة التشريعية أن تخالف أحكام الدستور، في نصها و في روحها، في القوانين الصادرة عنها. فأحكام القوانين يجب أن تكون متفقة مع أحكام الدستور و ذلك تحت طائلة بطلانها. و ضمان أن تكـون أحكام القوانين متفقة مع أحكام الدستور يكون عن طريق الرقابة على دستورية القوانين Le Contrôle de la constitutionnalité des lois. و الرقابة على دستورية القوانين بهذا المعنى لا يمكن أن تثار إلا فـي ظـل الدساتير الجامدة، التي يتطلب تعديلها إجراءات و شكليات مختلفة (أو أشد) من الإجـراءات اللازمـة لتعـديل القوانين العادية.

---

[1]-هذا الأمر يدرس في كليات الحقوق لطلاب السنة الثالثة في إطار مقرر الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أو المنازعات الإدارية. راجـع بهـذا الخصوص مؤلف أستاذنا الدكتور عبد ا طلبة : "الرقابة القضائية على أعمال الإدارة-القضاء الإداري"، مديرية الكتب الجامعية-جامعة دمشق، أعيد طبعه عدة مرات.

و على الرغم من منطقية وجود الرقابة على دستورية القوانين كنتمة لمبدأ سمو الدستور، فإن هذه المسـألة التي قد تبدو تقنية من حيث ظاهرها، تثير بعض التحفظ بسبب ما تنطوي عليه من اعتبارات سياسية. فالرقابـة على دستورية القوانين هي في الحقيقة تقدير أو فحص لمشروعية قرار اتخذته الأغلبية في البرلمان، و بالتـالي يمكن أن تستثمر هذه الرقابة لأغراض سياسية من قبل المعارضة. لذلك سوف نشير في هذا الصدد إلى تحفظين يبديهما بعض الفقهاء على الرقابة على دستورية القوانين.

- التحفظ الأول : متعلق بطبيعة القانون، فالقانون ليس سوى التعبير عن إرادة الأمة، صوت عليه في البرلمـان من قبل ممثلي الأمة. و بالتالي فإن إقرار وجود رقابة على القوانين لا يتفق مع مبدأ فصل السلطات، و حتى مع المبدأ الديمقراطي[1]. فالرقابة على دستورية القوانين تعني التشكيك في صحة الأعمال الصادرة عن البرلمان (أو السلطة التشريعية)، المعبر عن سيادة الأمة. و الأمر يأخذ طابعاً جدياً من الناحية العملية إذا مـا أخـذنا بعـين الاعتبار بأن الدستور من ناحية ليس دائماً على درجة كبيرة من الوضوح، و أن البرلمـان لـيس بالبسـاطة أو السذاجة التي يخرق بها الدستور بشكل مباشر وظاهر للعيان. و لما كان القانون ليس علماً ثابتاً أو صحيحاً Le droit n'est pas une science exacte كالرياضيات (أي أن ليس هناك حل وحيد لمشكلة معينة بـل عـدة حلول)، لذلك فإنّ أحكام الدستور تحتمل عدة تأويلات. و بالتالي لا يمكن تفضيل تأويل الهيئة المكلفـة بالرقابـة على دستورية القوانين على تأويل البرلمان -الهيئة المنتخبة- المعبر عن إرادة الأمة.

- التحفظ الثاني : متعلق بالهيئة أو الجهة التي تمارس الرقابة على الدستورية. فحتى لو لم تعتبر الهيئة المكلفـة بالرقابة على دستورية القوانين هيئة سياسية بمقتضى الدستور، بل هيئة قضائية، فإنّ تعيين أعضاء هذه الهيئة، مهما اختلف من دولة إلى أخرى، يكون دائماً ذا طابع سياسي (فرنسا و ألمانيا و إيطاليا، أسـبانيا و الولايـات المتحدة الأمريكية... و سورية). و بالتالي يخشى أن تتحول الرقابة إلى رقابة سياسية على ملاءمـة القـوانين، أكثر منها قانونية على دستورية القوانين أو عدم مخالفة القوانين للدستور، مما يوقعنا تحت خطـر مـا يسـمى بحكومة القضاة Le gouvernement des juges.

و إذا كانت معظم دول عالمنا تقر مبدأ الرقابة على دستورية القوانين، فإن هذه الرقابة تختلف من دولة إلى أخرى. و لكن يمكننا أن نميز في هذا الإطار نوعين من هذه الرقابة : رقابة عن طريـق هيئـة سياسـية Le contrôle par un organe politique، و رقابة عن طريق هيئة قضائية Le contrôle par un organe juridictionnel.

---

[1] - Michel TROPER : "Justice constitutionnelle et démocratie", Rev. Fra. Dr. const., 1990, P.31.

المبحث الأول
الرقابة عن طريق هيئة سياسية

سوف نتناول في هذا المبحث مدلول الرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة سياسية و أهم تطبيقاته، و تقديرنا لهذه الطريقة من الرقابة.

المطلب الأول
مدلول الرقابة عن طريق هيئة سياسية

تمنح بعض الدساتير مسألة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية. و تحدد أحكام هـذه الدسـاتير كيفية تشكيل هذه الهيئة، و أحياناً آلية عملها. و هذه الهيئة مؤلفة في الغالب من أعضاء سياسيين، مما يعد أمراً منطقياً، لأنه كما أشرنا إلى أنه على الرغم من الطبيعة القانونية الظاهرية للرقابة على دستورية القوانين فإن هذه الرقابة تنطوي على جوانب سياسية، خاصةً في آثارها. و الرقابة عن طريق هيئة سياسية هي دائماً رقابة مسبقة Contrôle a priori أو سابقة على صدور القانون، و بالتالي هي رقابـة وقائيـة Contrôle preventif، تهدف إلى منع صدور، و بالتالي نفاذ قانون مخالف لأحكام الدستور.

و تعود نشأة هذا النوع من الرقابة إلى دستور الثورة الفرنسية، و لا تزال مستمرة في فرنسا إلـى يومنـا هذا، و أخذت به أيضاً بعض دساتير الاشتراكية السابقة.

ففي فرنسا منح دستور عام 1799، و من بعده دستور عام 1852، مجلس الشيوخ Le Sénat حق التحقق من دستورية القوانين. و لكن كان مجلس الشيوخ يخضع لتسلط الإمبراطور، مما أهدر قيمـة كـل الضـمانات المقررة لاستقلاله. هذا الأمر أدى إلى فشل مجلس الشيوخ فشلاً ذريعاً، بحيث تحاشى أن يعلن عدم دستورية أي من القرارات المتخذة من قبل الإمبراطور رغم صحة الادعاء بعدم دستوريتها و وضوح ذلك.

و قد أنشأ دستور الجمهورية الرابعة لعام 1946 هيئة سياسية تحت اسم اللجنة الدسـتورية Le Comité Constitutionnel عهد إليها التحقق من دستورية القوانين قبل إصدارها. و كانت هـذه اللجنـة الدسـتورية برئاسة رئيس الجمهورية، و مؤلفة من رئيس الجمعية الوطنية، و رئيس المجلس الجمهوري (رئـيس مجلـس الشيوخ)، و سبعة أعضاء تختارهم الجمعية الوطنية من خارج أعضائها في بداية كل دورة سنوية على أسـاس التمثيل النسبي للهيئات السياسية، و ثلاثة أعضاء يختارهم المجلس الجمهوري (مجلس الشـيوخ) مـن خـارج أعضائه و على أساس التمثيل النسبي للهيئات السياسية أيضاً. و هذه اللجنة ذات التشكيل السياسي الواضح، لـم تكن تملك حق الرقابة على دستورية القوانين من تلقاء نفسها، و إنما فقط بناءً على طلب مشترك مـن رئـيس الجمهورية و رئيس المجلس الجمهوري. و لكن هذه اللجنة لم تراقب من الناحية العملية دستورية القوانين، لأنها لم يطلب منها ذلك سوى مرة واحدة عام 1948، و كان عملها في هذه الحالة مقصوراً على محاولة التوفيق بين الجمعية الوطنية (المجلس الأول للبرلمان) و المجلس الجمهوري (مجلـس الشـيوخ و هـو المجلـس الثـاني للبرلمان).

و قد استمر دستور الجمهورية الخامسة لعام 1958 في إسناد مهمة الرقابة على دستورية القوانين، فأنشـأ المجلس الدستوري Le Conseil Constitutionnel و أوكل إليه هذه المهمة. و بموجب المادة /56/ من هـذا

الدستور يتألف المجلس الدستوري من رؤساء الجمهوريات السابقين كأعضاء بحكم القانون De droit و لمدى الحياة، و تسعة أعضاء آخرين يعينون لمدة /9/ سنوات، يختار ثلاثة منهم رئيس الجمهورية، و ثلاثة يختارهم رئيس الجمعية الوطنية، و الثلاثة الباقون يختارهم رئيس مجلس الشيوخ. و يسمي رئيس الجمهورية من بين هؤلاء الأعضاء رئيساً للمجلس الدستوري (ليس بالضرورة أن يكون من الذين عينهم رئيس الجمهورية). و قد حدد الدستور اختصاصات المجلس الدستوري و من ضمنها الرقابة على دستورية القوانين كما جاء في نص المادة /61/ منه. و بموجب نفس المادة يمارس المجلس الدستوري مهامه في هذا المجال بناء على طلب : رئيس الجمهورية، أو الوزير الأول (رئيس الحكومة)، أو رئيس الجمعية الوطنية، أو رئيس مجلس الشيوخ، أو ستين نائباً، أو ستين شيخاً[1]. و الرقابة التي يمارسها هذا المجلس على دستورية القوانين هي رقابة مسبقة Contrôle a priori، و بالتالي هي رقابة وقائية Contrôle preventif، تهدف إلى منع صدور قانون مخالف لأحكام الدستور. و يمكن أن نميز ثلاث حالات فيما يخص الرقابة على دستورية القوانين : فهناك الرقابة الممنوعة أو غير الممكنة Le contrôle impossible فيما يتعلق بالقوانين الاستفتائية Les lois référendaires المقرة بموجب المادة /11/ من الدستور، و هناك الرقابة الملزمة أو الواجبة Le contrôle obligatoire بموجب الفقرة الأولى من المادة /61/ فيما يتعلق بالقوانين الأساسية أو العضوية Les lois organiques، و هناك الرقابة الاختيارية Le contrôle facultatif بموجب الفقرة الثانية من المادة /61/ فيما يتعلق بالقوانين العادية Les lois ordinaires.

و قد تعرض تشكيل المجلس الدستوري و اختصاصاته إلى الكثير من النقد من قبل الفقه الدستوري، و أهم ما يذكر في هذا المجال : الطابع السياسي لتعيين أعضائه، مما يهدر الضمانات اللازمة لاستقلال المجلس من أجل القيام بدوره الرقابي، و إمكانية عدم دخول الكفاءات القانونية لهذا المجلس. كذلك قصر حق الطلب إلى المجلس الدستوري على بعض الهيئات السياسية و عدم إعطاء هذا الحق للأفراد، مما قد يؤدي إلى إفلات الكثير من القوانين من رقابة المجلس، و إضعافاً للحماية المقررة في الدستور فيما يتعلق بحقوق و حريات الأفراد.

و على الرغم من هذه الانتقادات الوجيهة، فإن المجلس الدستوري الفرنسي يتطور و يتحول بشكل سريع نحو إصباغ الطابع القضائي على أعماله من خلال اجتهاداته المتطورة و الجريئة : خاصةً من خلال توسعه بتحديد مفهوم الدستور و إيجاد ما يسمى بمجموعة النصوص ذات القيمة الدستورية Le bloc de la constitutionnalité و التي تضمن إضافةً لدستور 1958، إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عام 1789، و مقدمة دستور 1946 (التي تضمن فقرة عن المبادئ السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية الضرورية لعصرنا بصورة خاصة)، و المبادئ الأساسية التي تعترف بها قوانين الجمهورية، و كذلك من خلال توسيع و تعميق نطاق رقابته، بشكل غدا حامياً للحريات[2]. بحيث أن الجدل و النقاش حول طبيعة المجلس الدستوري (هيئة سياسية أو قضائية) و الرقابة التي يمارسها (رقابة سياسية أو قضائية)، أصبح جدلاً عقيماً Une controverse stérile[3].

---

[1] - كان النص الأصلي لهذه المادة يقصر حق الطلب إلى المجلس الدستوري لفحص دستورية القوانين على رئيس الجمهورية، و الوزير الأول، و رئيس الجمعية الوطنية، و رئيس مجلس الشيوخ، و قد أضاف التعديل الدستوري الذي أقر في 19 تشرين الأول 1974، إمكانية تقديم الطلب من قبل ستين نائباً، أو ستين شيخاً.

[2] - Philippe ARDANT : "Institutions politiques et Droit constitutionnel", 8éd., Pari,-L.G.D.J., 1997, P.122 et suivant.

[3] - Dominique ROUSSEAU : " Droit du contentieux constitutionnel", Paris, Montchrestien, 1990, P.47 et suivant.

و إذا ما حاولنا تقييم الرقابة على دستورية القوانين في الجمهورية العربية السورية و المقـررة بمقتضـى الدستور الدائم لعام 1973، نجد أنّها رقابة سياسية أيضاً كما هو الحال في فرنسا.

فالمحكمة التي تتألف من خمسة أعضاء بينهم رئيس، يعينهم رئيس الجمهورية بمرسوم (المـادة 139)، و بموجب المادة /145/ تنظر المحكمة الدستورية في دستورية القوانين وفق ما يلي :

-إذا اعترض رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية قانون قبل إصداره، حيث يوقف إصداره إلى أن تبت المحكمة خلال مدة محددة (/15/ يوماً من تاريخ تسجيل الاعتراض لديها، و /7/ أيام إذا كان للقانون صفة الاستعجال).

-إذا اعترض ربع أعضاء مجلس الشعب على دستورية مرسوم تشريعي خلال /15/ يوماً من تاريخ انعقـاد مجلس الشعب.

فالطلب إلى المحكمة لممارسة رقابتها محصور (كما هو الحال في فرنسا) في بعض الهيئات السياسـية : رئيس الجمهورية أو ربع أعضاء مجلس الشعب. و الرقابة التي تمارسها المحكمة على دستورية القوانين العادية (المصوت عليها في مجلس الشعب) هي رقابة مسبقة Contrôle a priori، و بالتـالي هـي رقابـة وقائيـة Contrôle preventif، تهدف إلى منع صدور قانون مخالف لأحكام الدستور، كما هو الحال في فرنسا. أمـا الرقابة التي تمارسها على المراسيم التشريعية الصادرة عن رئيس الجمهورية بموجب المادة /111/ من الدستور تكون رقابة مؤخرة أو لاحقة Contrôle a posteriori، تهدف إلى إزالة نص تشريعي من التداول القانوني[1].

من هذه المعطيات نرى أنه لا يوجد أي اختلاف جوهري في طريقة تعيين أعضاء المحكمـة الدسـتورية العليا في سورية و المجلس الدستوري الفرنسي، من حيث الطبيعة السياسية. و لا يوجد اختلاف أيضاً في طريقة الرقابة الممارسة على دستورية القوانين العادية، فهي أمام الهيئتين رقابة مسبقة Contrôle a priori، أو هـي رقابة وقائية Contrôle preventif تهدف إلى منع صدور قانون مخالف لأحكام الدستور. و بالتالي يكون من الطبيعي أن تأخذ الهيئتين، نظرياً على الأقل، نفس الطبيعة في طريقة الرقابة الممارسة.

و قد أخذ بأسلوب الرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة سياسية الكثير من دساتير الدول ذات النزعة الاشتراكية : فالدستور السوفيتي لعام 1936 أسند هذه المهمة لمجلس السوفيت الأعلى (أي إلى الهيئة التشريعية)، كذلك الدستور الصيني لعام 1954 الذي أسند مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى الجمعية الصينية لنواب الشعب. بينما أسندت بعض هذه الدساتير مهمة الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة خاصة، كما في ألمانيا الديمقراطية سابقاً، حيث أسند دستورها لعام 1949 هذه المهمة إلى لجنة دستورية تضم مختلف التيارات السياسية و بعض الخبراء.

المطلب الثـانـي
تقدير الرقابة عن طريق هيئة سياسية

---

[1] - سوف نعود لاحقاً للبحث بالتفصيل في طريقة تشكيل المحكمة الدستورية في سورية و اختصاصاتها و آلية عملها، في البحث المخصص لنظـام الدستوري و السياسي في سورية.

إنّ الرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية هي رقابة مسبقة Contrôle a priori، أي هي رقابة وقائية Contrôle preventif تهدف إلى منع صدور قانون مخالف لأحكام الدستور. فمن هذه الناحيـة تبدو أهمية هذا النوع من الرقابة على دستورية القوانين، الذي يحول دون إصدار قوانين مخالفة للدستور. و لكن رغم هذه الميزة الظاهرية و المحدودة للرقابة على دستورية القوانين عن طريق هيئة سياسية، فإنه يمكن توجيه عدة انتقادات لهذه الطريقة، يمكن إجمالها بما يلي :

♦ إن الرقابة على دستورية القوانين ذات طبيعة قانونية في الأساس. لذاك فإنه يفترض فيمن يتولى هـذه الرقابة مؤهلات و كفاءات قانونية خاصة، تمكنهم من فهم أحكام الدستور نصاً و روحاً. و هذا الأمر غير متوفر عادةً في أعضاء الهيئة السياسية المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، حيث يتم تغليب الاعتبارات السياسـية على اعتبارات المؤهلات و الكفاءات.

♦ إذا كان الهدف من الرقابة على دستورية القوانين وضع حد لطغيان و استبداد السلطة التشـريعية (أي إحدى السلطات الدستورية) إذا لم تراقب في عملها المتمثل في إقرار القوانين، فإن إسناد مهمة الرقابة إلى هيئة ذات طبيعة سياسية قد يؤدي بنا إلى تسلط و استبداد هذه الهيئة.

♦ إنّ إسناد الرقابة على دستورية القوانين إلى هيئة سياسية، قد يؤدي إلى عدم اقتصار هذه الرقابة علـى الناحية القانونية، المتمثلة في وجوب عدم مخالفة القانون لأحكام الدستور. فقد تمتد هذه الرقابـة لتشـمل حتـى ملاءمة القوانين موضوع الرقابة، خاصةً إذا ما أخذنا بعين الاعتبار، ما أشرنا إليه سابقاً، بأن الدسـتور لـيس دائماً على درجة كبيرة من الوضوح، و أن البرلمان ليس بالبساطة أو السذاجة لخرق الدستور بشـكل مباشـر وظاهر للعيان، و أن القانون ليس علماً ثابتاً أو صحيحاً أي أن أحكام الدستور تحتمل عدة تأويلات. فنتيجة لذلك يمكن للهيئة السياسية المكلفة بالرقابة أن ترفض إعلان عدم دستورية قانون رغم مخالفته لأحكام الدستور، لأنها تؤيده من الناحية السياسية، كما يمكن للهيئة السياسية أن تعلن عدم دستورية قانون رغم أنه غير مخالف لأحكام الدستور (و هو حالة نادرة و لكن ممكنة) لأنها تعارضه من الناحية السياسية.

♦ إنّ الرقابة على دستورية القوانين تتطلب ممارستها من قبل جهة مستقلة و محايدة في مواجهـة جميـع السلطات الدستورية، و لكن طبيعة تكوين الهيئة السياسية المكلفة بهذه المهمة يحرمها مـن هـذا الاسـتقلال و الحياد. فإذا كان تعيين هذه الهيئة يتم من جانب البرلمان، فإنها ستكون عرضة للخضوع للاتجاهـات السياسـية الممثلة فيه، مما يفقدها أي تأثير، حيث لا تكون أكثر من امتداد للبرلمان و انعكاس لاتجاهاته. و إذا كان تعيـين أعضاء هذه الهيئة يتم عن طريق السلطة التنفيذية (رئيس الجمهورية أو الحكومة)، تصبح هـذه الهيئـة تابعـة للسلطة التنفيذية، و تشكل كابحاً لعمل البرلمان، إذا كان هذا العمل (القوانين) لا تتوافق مع مشيئتها، أو رغبتها. و إذا كان تشكيل هذه الهيئة يتم عن طريق الشعب بواسطة الانتخاب، فإنه يخشى أن تعتبر نفسها أعلى من بقية السلطات باعتبارها تستند للإرادة الشعبية، مما قد يخلق النزاع بينها و بين بقية السلطات. أما إذا كان تشكيل هذه الهيئة يتم ذاتياً، فإنها يمكن أن تتحول إلى هيئة أرستقراطية.

♦ إنّ الرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة سياسية، يقصر عادةً حق طلب ممارسة الرقابة من قبل هذه الهيئة على بعض الهيئات السياسية (رئيس الجمهورية، الحكومة، البرلمان، هيئـات محليـة...)، و يحـرم الأفراد من حق الطعن بعدم دستورية القوانين، و بالتالي يحرمهم من وسيلة هامة لضمان احتـرام حقـوقهم و حرياتهم المنصوص عليها في الدستور. و في الحقيقة إنّ قصر حق الطعن على السياسيين (هيئـات سياسـية) يمكن أن يؤدي إلى تقاعس هؤلاء في طلب الرقابة على دستورية القوانين إذا كانت مصالحهم لا تتطلب ذلـك، فالسياسيون قبل تقديم طلب الرقابة على دستورية أي قانون يتساءلون هل يتعارض هذا القانون مـع مصـالحهم

السياسية أم لا بغض النظر عن النواحي القانونية؟ فإذا كان يتعارض مع مصالحهم تقدموا بطلب الرقابة علـى دستوريته، أمّا إذا لم يكن يتعارض مع مصالحهم فلا يحركون أي ساكن.

♦ الرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة سياسية هي دائماً رقابة مسبقة، أي قبل إصدار القـانون و دخوله حيز النفاذ أو ضمن النظام القانوني L'ordre juridique، و هذا ما يدعو للاعتقاد بأن الهيئة المكلفـة بالرقابة تشارك بشكل أو بآخر في مراحل تكوين القانون، و كأنها مجلس إضافي للبرلمان.

هذه الانتقادات الموجهة لأسلوب الرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة سياسية، أدت إلى هجره مـن قبل أغلب الدساتير. حتى بعض الدول التي لا تزال تأخذ به كفرنسا (لأسباب تاريخية بحتة تعود لمفهوم القانون في هذا البلد) بدأت تتحول و لو فعلياً إلى الأسلوب القضائي : فكما أشرنا سابقاً فإنّ المجلـس الدسـتوري فـي فرنسا (رغم طبيعته السياسية) تحول بفضل اجتهاداته الجريئة على مر أربعين عاماً، إلى هيئة قضائية أكثر منها سياسية.

المبحث الثاني
الرقابة عن طريق هيئة قضائية

إن أغاب دساتير دول الديمقراطيات تسند إلى القضاء مهمة الرقابة على دستورية القوانين. و للرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة ذات تكوين قضائي عدة مزايا أهمها : تكوين القضاة المهني و نزاهتهم، علانيـة أصول المحاكمات القضائية، الأصول التقابلية، وجوب إسناد و تبرير الأحكام. هذه المزايا الناجمة عن الطبيعـة القضائية لتكوين الهيئة المكلفة بممارسة الرقابة على دستورية القوانين تشكل ضمانة لحماية الحقوق و الحريات المنصوص عليها في الدستور.

بيد أن هذه الدول لم تتفق على أسلوب واحد للرقابة على دستورية القوانين. و في هذا الإطـار يمكـن أن نميز نوعين أو أسلوبين رئيسيين للرقابة على دستورية القوانين من قبل هيئة قضائية : الرقابـة عـن طريـق دعوى مباشرة Contrôle par voie d'action ، الرقابة عن طريق الدفع الفرعـي Contrôle par voie d'exception أو Exception d'inconstitutionnalité. و قد تأخذ بعض الدول بالأسلوبين معاً.

المطلب الأول
الرقابة القضائية عن طريق الدعوى المباشرة

يقصد بالرقابة عن طريق دعوى مباشرة Contrôle par voie d'action ، التقدم مباشرةً إلـى القضـاء بطلب إلغاء أو بطلان قانون مخالف لأحكام الدستور. فهذه الرقابة هي رقابة مجردة Contrôle abstrait لأنها تتعلق بمسألة عدم مخالفة القانون لأحكام الدستور بمعزل عن أي نزاع مطروح أمام القضاء. و على الرغم من أهمية الرقابة المجردة عن طريق دعوى مباشرة بعدم الدستورية، إلا أنه تبقى محدودة الفائدة، خاصةً و أن عدم دستورية القوانين لا تظهر بشكل ملموس، في أغاب الحالات، إلا عند تطبيق هذا القانون على حالة معينة.

و الرقابة عن طريق دعوى مباشرة يمكن أن تكون رقابة مسبقة Contrôle a priori أو رقابـة مـؤخرة Contrôle a posteriori. فالرقابة المسبقة هي التي تكون قبل إصدار القانون و دخوله حيز النفاذ أو ضـمن النظام القانوني L'ordre juridique، أي أنها رقابة وقائية، تهدف إلى منع صدور قـانون مخـالف لأحكـام الدستور. أما الرقابة المؤخرة أو اللاحقة فتكون بعد دخول القانون حيز النفاذ، أي تهدف إلى إزالة نص تشريعي من التداول القانوني. و إذا كانت الرقابة المسبقة تجنبنا نفاذ أو تطبيق قانون مخالف للدستور، فإنه يؤخذ عليها، ما ذكرناه سابقاً، خطر تحول الهيئة المكلفة بالرقابة إلى هيئة مشاركة بشكل أو بآخر في مراحل تكوين القانون، و كأنها مجلس إضافي للبرلمان. كذلك فإنه في الرقابة المسبقة يبت القاضي الدستوري في دسـتورية أو عـدم دستورية القانون و صراخ نقاش البرلمان لم يكد يصمت[1]. و إذا كانت الرقابة اللاحقة بشكل دعـوى مباشـرة تجنبنا الخطر السابق، فإنها توقعنا في خطر عدم الاستقرار التشريعي (أو القانوني بشكل عام)، خاصةً إذا جـاء

---

[1]- ففي فرنسا مثلاً يجب أن يبت المجلس الدستوري خلال شهر و يمكن أن تخفض المدة إلى /8/ أيام، و في سـورية يجـب أن تبـت المحكمـة الدستورية العليا خلال /15/ يوماً و يمكن أن تخفض المدة إلى /7/ أيام.

الإلغاء بعد فترة من دخول القانون حيز النفاذ[1] : فمثلاً إذا كان موضوع الدعوى قانوناً أنشأ ضريبة ثم حكم بعدم دستوريته و بالتالي إلغائه، و بالتالي و وفقاً للقاعدة المعروفة ما بني على الباطل فهو باطل، فهل يجب إعادة المبالغ المقتطعة باسم هذه الضريبة إلى أصحابها؟

إذا كانت الرقابة عن طريق دعوى مباشرة في أغلب الدول مقصورة على بعض الهيئات العامة (رئيس الجمهورية، الحكومة، البرلمان، مجالس محلية أو إقليمية ...)، فإن بعض الدول فتحت سبيل هذه الدعوى أمام الأفراد، و لكن بحدود ضيقة جداً[2]. و الحقيقة أن فتح الباب للطعن بعدم دستورية القوانين بطريق الدعوى المباشرة أمام الأفراد يوقعنا في خطر تراكم الدعاوى أمام المحكمة المكلفة بالرقابة على دستورية القوانين، و يقلل من الهيبة المعطاة للقوانين الصادرة عن سلطة معبرة عن إرادة الأمة. و لكن في المقابل إن حرمان الأفراد من حق الطعن و قصره على بعض الهيئات من شأنه أن يقلل من أهمية الرقابة على دستورية القوانين بطريق الدعوى المباشرة كأداة فعالة في ضمان سمو أحكام الدستور. فكما ذكرنا سابقاً يمكن أن تتقاعس هذه الهيئات (السياسية طبعاً) في طلب الرقابة على دستورية القوانين إذا كانت مصالحهم لا تتطلب ذلك، فالسياسيون قبل تقديم طلب الرقابة على دستورية أي قانون يتساءلون هل يتعارض هذا القانون مع مصالحهم السياسية أم لا، بغض النظر عن النواحي القانونية : فإذا كان يتعارض مع مصالحهم تقدموا بطلب الرقابة على دستوريته، أمّا إذا لم يكن يتعارض مع مصالحهم فلا يحركون أي ساكن.

و الرقابة عن طريق دعوى مباشرة هي دائما رقابة مركزة Contrôle concentré، أي أن هناك هيئة قضائية واحدة تحتكر ممارسة الرقابة على دستورية القوانين. و إذا كانت عن طريق دعوى مباشرة هي دائما رقابة مركزة فإن بعض الدول القليلة أسندت مهمة الرقابة هذه إلى المحكمة العليا في النظام القضائي الموجود فيها[3]، و لكن أغلبها أسندت هذه المهمة إلى محكمة خاصة أنشئت خصيصاً لهذا الغرض[4]. و يختلف تشكيل هذه المحاكم الخاصة من دولة إلى أخرى[5].

---

[1]- في الواقع إن أغلب الدول تشترط أن يتم تقديم الطعن بعدم دستورية القوانين بطريق الدعوى المباشرة مدة معينة، قصيرة نسبياً، من تاريخ صدور القانون (ففي إيطاليا مثلاً هذه المدة محددة بشهر، و في أسبانيا بثلاثة أشهر).

[2]- من هذه الدول التي أعطت، و ضمن شروط مضيقة، الأفراد حق الطعن عن طريق دعوى مباشرة بعدم دستورية القوانين : أسبانيا، ألمانيا، و سويسرا. ففي أسبانيا لا يسمح للأفراد الطعن مباشرة بعدم الدستورية، المسمى *Amparo*، إلا في حالة استنفاذ جميع طرق الطعن الأخرى و خاصةً الطعن بطريق الدفع الفرعي. و في ألمانيا فأن الطعن بطريق الدعوى المباشرة بعدم الدستورية من قبل الأفراد لحماية حقوقهم الأساسية و المسمى *Verfassungsbeschwerde* (كما هو الحال في النمسا) فيخضع للدراسة من قبل هيئة مؤلفة من ثلاثة قضاة، تقوم بدراسة مدى جدية الدعوى و استبعاد غير الجدي منها و ذلك قبل عرضها على المحكمة، وفي الواقع إن هذه الهيئة تقوم باستبعاد أكثر من 97% من الطعون المقدمة من قبل الأفراد. أما في سويسرا فإن الطعن بعدم دستورية القوانين بطريق الدعوى المباشرة من قبل الأفراد، غير مسموح إلا ضد القوانين الصادرة عن الكنتونات (الهيئات المحلية) و ليس ضد القوانين الصادرة عن السلطة الفيدرالية.

[3]-هذا ما كان معمولاً به في سورية في ظل دستور 10 تموز 1953، حيث منحت المادة /116/ منه الرقابة على دستورية القوانين إلى المحكمة العليا التي أنيط بها اختصاصات أخرى.

[4]- إن فكرة إنشاء محاكم دستورية مهمتها فقط الرقابة على دستورية القوانين تعود إلى العالم و الفقيه النمساوي هانس كلسن Hans KELSEN حيث ظهرت أول محكمة دستورية في العالم في النمسا عام 1920 و كان كلسن عضواً فيها حتى عام 1929، و حالياً أغلب الدول أنشأت محاكم دستورية : إيطاليا (دستور 1948)، ألمانيا (دستور 1949)، فرنسا (دستور 1958 الذي أنشأ المجلس الدستوري)، تركيا (1963)، البرتغال (1976)، أسبانيا (1978)، كوريا الجنوبية (1988)، و روسيا (دستور 1993)،... و من الدول العربية مصر (1979)، الكويت (1962)، لبنان (بعد تعديل المادة /19/ من الدستور بموجب التعديل الدستوري الصادر في 21 أيلول 1990)... و كذلك سورية منذ عام 1973 و ذلك بموجب المواد /139/ حتى /148/ من دستورنا الدائم لعام 1973.

[5]- ففي ألمانيا مثلاً تتألف المحكمة الدستورية Tribunal de Karlsruche من /16/ قاضياً ينتخبون مناصفة من قبل مجلسي البرلمان لمدة /8/ سنوات و ذلك بأغلبية الثلثين، وفي إيطاليا تتألف المحكمة الدستورية من /15/ عضواً يعين رئيس الجمهورية خمسة منهم و يعين البرلمان خمسةً أيضاً و

و الرقابة عن طريق دعوى مباشرة هي وسيلة هجومية Un moyen offensif، كونها دعوى مبتدأه و مباشرة يوجهها صاحب الشأن أو الطاعن بصفة أصلية و بمعزل عن أي نزاع آخر، تهدف بكل بساطة إلى إلغاء قانوناً مخالف لأحكام الدستور، و لذلك يصفها الفقه بأنها دعوى موضوعية Un procès objectif، كدعوى الإلغاء في القانون الإداري. و لذلك فإنّ الحكم الصادر عن المحكمة بعدم الدستورية، يعني إلغاء القانون أو أحكامه المخالفة للدستور، و يكون لهذا الإلغاء حجية مطلقة *Erga omnes* أو Effet absolu de la chose jugée تجاه الكافة، بأثر رجعي و كأن القانون لم يكن موجوداً أبداً.

المطلب الثاني
الرقابة القضائية عن طريق الدفع الفرعي

نكون أمام رقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعي ou Contrôle par voie d'exception Exception d'inconstitutionnalité، عندما يكون أمام القاضي (أي قاض) دعوى من اختصاصه (جزائية، مدنية، إدارية) و عليه أن يطبق عليها قانوناً فيثير إما من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب أحد الخصوم مسألة دستورية هذا القانون.

و الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي هي دائماً رقابة لاحقة Contrôle a posteriori لأنه يفترض وجود دعوى منظورة أمام قاض مختص، و مطبق عليها أحد القوانين النافذة. و بالتالي هي دائماً رقابة ملموسة Contrôle concret لأنها تتعلق بفحص دستورية قانون مطبق على دعوى أو خلاف محدد، و ذلك على خلاف الدعوى المباشرة التي هي دائماً رقابة مجردة Contrôle abstrait كما أشرنا سابقاً. و لا يتقيد الدفع الفرعي بعدم الدستورية بوجوب تقديمه خلال مدة معينة فهو مفتوح ما دام القانون نافذاً، و ذلك بخلاف الدعوى المباشرة التي يجب تقديمها خلال فترة محددة، قصيرة نسبياً، كما مر معنا.

فالدفع الفرعي بعدم الدستورية هو وسيلة دفاعية Un moyen de défense لأن الهدف منه محصور في عدم تطبيق القانون المدفوع فرعياً بعدم دستوريته على الدعوى المنظورة أمام القضاء، و ذلك على خلاف الرقابة عن طريق دعوى مباشرة التي هي رقابة هجومية تهدف -كما ذكرنا سابقاً- إلى إلغاء قانون مخالف لأحكام الدستور. و لذلك فإنّ الحكم الصادر عن المحكمة بالدستورية أو بعدم الدستورية الناجم عن الدفع الفرعي بعدم الدستورية، لا يعني إلغاء القانون أو أحكامه المخالفة للدستور كما هو الحال في الدعوى المباشرة، و إنما فقط تنحصر آثاره في امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المدفوع بعدم دستوريته إذا ما اتضح صحة الدفع. و بالتالي فإن الحكم الصادر نتيجة الدفع الفرعي بعدم الدستورية لا يحوز إلا حجية نسبية Effet relatif de la chose jugée، و ذلك بعكس الحكم الصادر نتيجة الدعوى المباشرة و الذي يحوز حجية مطلقة. مما يعني أنّ امتناع المحكمة عن تطبيق القانون المدفوع بعدم دستوريته لا يؤثر على بقية المحاكم الأخرى، و لا يمنعها من تطبيق ذات القانون في منازعات أخرى. كما أنه لا يؤثر على المحكمة ذاتها التي امتنعت عن تطبيق القانون،

الخمسة الباقون يعينون من قبل الهيئتين القضائيتين الأعلى في الدولة : مجلس الدولة و محكمة النقض، و في أسبانيا تتألف المحكمة من /12/ عضواً يعين مجلسا البرلمان ثمانية منهم مناصفة و تعين الحكومة أثنين و الاثنان الباقيان يعينان من قبل المجلس العام للسلطة القضائية. وفي مصر لم يحدد الدستور ولا قانون المحكمة عدد أعضاء المحكمة، و بموجب المادة /5/ من قانون المحكمة يعين رئيس المحكمة بقرار من رئيس الجمهورية، أما عضو المحكمة فيعين بقرار من رئيس الجمهورية أيضاً، و لكن بعد أخذ رأي المجلس الأعلى للهيئات القضائية، و ذلك من بين أثنين ترشح أحدهما الجمعية العامة للمحكمة و يرشح الآخر رئيس المحكمة.

بحيث يمكنها تطبيق نفس القانون على دعوى أخرى، و لكن يمكن أن يدفع أمامها بوجود سابقة قضـائية فيمـا يتعلق بهذا القانون.

و الرقابة على دستورية القوانين عن طريق الدفع الفرعي إما أن تكون رقابة شـائعة Contrôle diffus، و هو الأسلوب الأمريكي في الرقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعي، و إما أن تكون رقابة مركزة Contrôle concentré و هو الأسلوب أو النموذج الأوربي (باستثناء فرنسا) في الرقابـة علـى دسـتورية القوانين بطريق الدفع الفرعي.

أولاً- أسلوب الرقابة الشائعة للدفع الفرعي بعدم الدستورية (النموذج الأمريكي)

يقصد بأسلوب الرقابة الشائعة Contrôle diffus للدفع الفرعي بعدم الدستورية، الرقابة التي تمارسها أيّة محكمة في دعوى مطروحة أمامها ومن اختصاصها، و تثار مسألة دستورية قانون واجب التطبيق علـى هـذه الدعوى، إما من تلقاء المحكمة نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم، فتكون المحكمة أمام مسألة فرعية يجـب الفصل بها مسبقاً Question préjudicielle قبل الفصل النهائي في الدعوى. فتقوم المحكمـة بالفصـل فـي المسألة المسبقة بنفسها، و تتابع الفصل في الدعوى الرئيسية المطروحة أمامها.

هذا الأسلوب المسمى بالرقابة الشائعة للرقابة على دستورية القوانين بطريق الـدفع الفرعـي، نشـأ فـي الولايات المتحدة. فعلى الرغم من أن الدستور الأمريكي لعام 1787 لم ينص على أيـة طريقـة أو إجـراءات للرقابة على دستورية القوانين، فإن جميع المحاكم الأمريكية تمارس رقابة على دستورية القوانين بطريق الـدفع الفرعي منذ عام 1803. حيث تعود نشأة هذه الرقابة إلى قرار المحكمة الاتحاديـة العليـا للولايـات المتحـدة Supreme Court of the United States[1] الشهير الصادر في قضية ماربري ضد ماديسـون Marbury c./Madison، الذي صدر بناء على مبادرة رئيس المحكمة العليا في ذلك الوقت (رئيس العدالة) القاضي جون مارشال John Marshal، و على أثر ذلك انتشر هذه الأسلوب للرقابة على دستورية القـوانين (أو المراجعـة القضائية حسب التعبير الأمريكي) بشكل واسع حتى عم الدول الأنكلوساكسونية، باستثناء بريطانية طبعاً[2].

و لتبرير حق جميع المحاكم بمراقبة دستورية القوانين بهذا الأسلوب فقد استندت المحكمة العليا، في حكمها المشار إليه، إلى مبدأ بسيط مفاده : أن القاضي مكلف بتطبيق جميع القوانين، القـانون الدسـتوري و القـوانين العادية، و إذا كان أمام القاضي أثناء نظره في قضية ما تعارض بين قانونين فإن على القاضي تطبيق القـانون الأسمى (الدستور) و إهمال القانون الأدنى (القوانين العادية)، و إلا فقدت التفرقة بين القانون الأسمى و القوانين العادية أية قيمة لها[3].

و بناءً على ذلك فإن الدفع الفرعي بعدم دستورية قانون ما يمكن أن يدفع به أمام أية محكمة أمريكية، سواء تعلق الأمر بخرق الدستور الفيدرالي أو دساتير إحدى الولايات. و تقوم المحكمة نفسها بالنظر بالمسألة الفرعية المتعلقة بعدم الدستورية قبل الفصل النهائي في الدعوى الرئيسية المطروحة أمامها. إلا أن حكم المحكمـة هـذا

---

[1] - سوف نقوم بدراسة تشكيل هذه المحكمة و اختصاصاتها لاحقاً في الكتاب الثاني من هذا المؤلف في المبحث المخصص لدراسة النظام السياسـي الأمريكي.

[2] - انظر بهذا الخصوص العدد 59 من مجلة "سلطات" الفرنسية للعام 1991 .Pouvoirs N°59, La Cour Suprême, 1991

[3] - يرجع الفقه العوامل التي ساعدت على نشأة هذا الأسلوب للرقابة على دستورية القوانين في الولايات المتحدة إلى : الشـكل الفيـدرالي للدولـة، العوامل التاريخية لنشأة الاتحاد الأمريكي، و خصوصاً جمود الدستور الأمريكي القائم على الفصل المطلق بين السلطات.

بعدم دستورية القانون ليس له سوى حجية نسبية : أي القانون لا يعتبر باطلاً و ملغياً و إنما فقط يستبعد تطبيقه على هذه القضية.

و لكن إعلان المحكمة الناظرة في الدعوى الأصلية بعدم دستورية القانون المطبق على النزاع المطروح أمامها لا يعتبر نهائياً، فيمكن استئناف قرارها المتعلق بعدم دستورية القانون باستئنافه أمام المحكمة العليا (التي لا تنظر في موضوع عدم دستورية القوانين إلا استئنافاً). و في هذه الحالة يعتبر قرار المحكمة العليا حول دستورية أحد القوانين ذا حجية مطلقة (سابقة قضائية) و ملزماً لبقية المحاكم[1].

ثانياً- أسلوب الرقابة المركزة للدفع الفرعي بعدم الدستورية (النموذج الأوربي)[2]

يقصد بأسلوب الرقابة المركزة للدفع الفرعي بعدم الدستورية Contrôle concentré، أنه عندما تكون هناك دعوى مطروحة أمام محكمة معينة مختصة للنظر بها، و تثار مسألة دستورية القانون الواجب التطبيق على هذه الدعوى، إما من تلقاء المحكمة نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم، فتكون المحكمة أمام مسألة فرعية يجب الفصل بها مسبقاًQuestion préjudicielle قبل الفصل النهائي في الدعوى. فتحيل المحكمة المسألة الفرعية المسبقة إلى المحكمة الدستورية (أو العليا) المختصة وحدها بالنظر في دستورية القوانين، و ترجأ النظر في الدعوى المقامة أمامها حتى تفصل المحكمة الدستورية المختصة بالمسألة المسبقة.

بناءً على ذلك فإنّ الدفع الفرعي بعدم دستورية قانون ما يمكن أن يدفع به أمام أية محكمة، و لكن على عكس الأسلوب الأمريكي لا تقوم المحكمة نفسها بالنظر بالمسألة الفرعية المتعلقة بعدم الدستورية قبل الفصل النهائي في الدعوى الرئيسية المطروحة أمامها، بل تحيل هذه المسألة إلى محكمة دستورية مختصة بذلك. و يكون حكم المحكمة الدستورية ذا حجية مطلقة : أي إنّ القانون يعتبر باطلاً و ملغىً، لا يمكن تطبيقه على هذه القضية فقط وإنما على أية قضية أخرى. و بالتالي فإنّ هذه الطريقة تجنبنا العيب المأخوذ على الطريقة الأمريكية للدفع الفرعي و هو خطر الوقوع في تناقض الأحكام المتعلقة بدستورية أحد القوانين، بسبب إسناد مسألة الفصل في دستورية القوانين إلى جميع المحاكم القضائية.

و قد أخذ بهذا الأسلوب أغلب الدول الأوربية باستثناء فرنسا[3] كما رأينا (و إنكلترا بالطبع إذ لا توجد رقابة على دستورية القوانين)، و تعتمد هذا الأسلوب النمسا (دستور 1945)، و ألمانيا (دستور 1949)، و إيطاليا (دستور 1948)، و أسبانيا (دستور 1978) و بلجيكا (دستور 1983)...الخ[4]. و قد أخذت بهذا الأسلوب عدة

---

[1]-غير أنه لا شيء يمنع المحكمة العليا من العودة عن اجتهادها في هذا الخصوص كما حدث مثلاً فيما يخص القوانين المتعلقة بعقوبة الإعدام.

[2]- ظهر هذا النموذج لأول مرة في عام 1920 في النمسا الذي أنشأ دستورها الجديد المحكمة الدستورية العليا، و هي مستوحاة مباشرة من كتابات الفقيه هانس كلسن Hans KELSEN الذي كان عضواً في هذه المحكمة حتى عام 1929، و قد حدد كلسن KELSEN مع الفقيه شارل أيسمان Charles EISENMANN السمات الرئيسية لهذا النموذج.

[3]- هناك مشروع لتعديل دستور 1958، أقره مجلس الوزراء الفرنسي في 28 آذار 1990، و هو لا يزال عالقاً أمام البرلمان الفرنسي. هذا الاقتراح الذي كان بمبادرة من البرفسور Robert BADINTER (وزير العدل السابق و رئيس المجلس الدستوري في ذلك الوقت)، يتضمن أسلوب الأخذ بالدفع الفرعي بعدم الدستورية على الطريقة الأوربية.

[4]- انظر تفاصيل أكثر حول الرقابة على دستورية القوانين في جميع الدول الأوربية :

Constance GREWE et Hélène RUIZ FABRI : "Droit constitutionnels européens", P.U.F., 1éd., 1995, P.74 et suivant.

هناك بعض الدول الأوربية تعتمد نظاماً مختلطاً و خاصاً للرقابة على دستورية القوانين كما هو الحال في أيرلندا و سويسرا (انظر تفاصيل حول هذه الأنظمة في المرجع السابق ص88 و ما بعدها).

دول خارج أوربا[1]، و منها جمهورية مصر العربية منذ 1979 بموجب قانون المحكمة الدستورية العليا رقم 48 لعام 1979 حيث نصت المادة /29/ من هذا القانون على ما يلي : "*تتولى المحكمة الرقابـة علـى دسـتورية القوانين و اللوائح على الوجه التالي:* ***(أ)*** *إذا تراءى لإحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي أثنـاء نظر إحدى الدعاوى عدم دستورية نص في قانون أو لائحة لازم للفصل في النزاع، أوقفت الدعوى، و أحالـت الأوراق بغير رسوم إلى المحكمة الدستورية العليا للفصل في المسألة الدستورية،* ***(ب)*** *إذا دفع أحد الخصوم أثناء نظر دعوى أمام إحدى المحاكم أو الهيئات ذات الاختصاص القضائي بعدم دستورية نص في قانون أو لائحة و رأت المحكمة أو الهيئة أن الدفع جدي أجلت نظر الدعوى و حددت لمن أثار الدفع ميعاداً لا يجاوز ثلاثة أشهر لرفع الدعوى بذلك أمام المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم ترفع الدعوى في الميعاد اعتبر الدفع كأنه لم يكن*" .

---

[1]- من هذه الدول : مدغشقر (دستور 1975)، كوريا الجنوبية (دستور 1988)

أسس التنظيم السياسي

القانون الدستوري Droit Constitutionnel، كما أشرنا في تعريفه، هو العلم الذي يهتم بدراسة التنظيم السياسي. و التنظيم السياسي بشكله المعاصر في أية جماعة أو مجتمع يقوم على أساس وجود الدولة، التي تمثل السلطة السياسية العليا. هذه السلطة السياسية العليا في الدولة تمارسها في الشكل المعاصر حكومة وفقاً لدستور الدولة، الذي يحدد العلاقة بين الحكام و المحكومين أو بين السلطة السياسية و الأفراد.

فالقانون الدستوري إذن يشكل الإطار القانوني للتنظيم السياسي المتمثل في :

الباب الأول : الدولة

الباب الثاني : الحكومة

الباب الثالث : الحقوق و الحريات العامة

الـبـاب الأول

الدولة

تعتبر الدولة L'Etat في عصرنا الحالي الشكل الطبيعي و الحديث لتنظيم الجماعات السياسـية. فالدولـة هي تعبير حديث الظهور نسبياً، فعلى الرغم من استخدام Nicolo Machiavel في كتابه الأميـر Le Prince (1513م) تعبير Stato للدلالة على الحاضرات-الدول[1]، فإن استخدام هذا التعبير لم يصبح متداولاً إلا في القرن التاسع عشر.

إن دراسة النظرية العامة للدولة كشكل للتنظيم السياسي الحديث تتطلب تحديد مفهوم الدولـة مـن خـلال أركانها و خصائصها، و أساس نشأة الدولة، و أشكالها، و وظائفها و حدودها. لـذلك سـوف نتنـاول دراسـة النظرية العامة للدولة وفقاً لما يلي :

الفصل الأول : مفهوم الدولة

الفصل الثاني : الأساس القانوني لنشأة الدولة

الفصل الثالث : أشكال الدولة

الفصل الرابع : وظيفة الدولة

الفصل الخامس : الدولة و القانون أو دولة القانون

1- Dmitri Georges Lavroff : "Les grandes étapes de la pensée politique", Dalloz, 1993, P.121.

الـفـصل الأول

مفهوم الدولة

لا يمكن تصور وجود مجتمع أو جماعة بدون تنظيم سياسي متمثل في وجود سلطة عليا. فقديماً كانت هذه السلطة العليا متركزة في يد شخص (رئيس أو زعيم أو ملك) يمارسها و كأنها امتياز شخصي له، مما دفع بـه للتحكم و الاستبداد بالمجتمعات. و مع تطور الوعي السياسي و الاجتماعي و في أواخر القرن الثـامن عشـر، وخصوصاً منذ اندلاع الثورة الفرنسية عام 1789، ظهرت مقولة الدولة-المؤسسة بالمفهوم الحديث. فلـم تعـد السلطة امتيازاً شخصياً للحاكم، و إنما أضحت مؤسسة منفصلة عن شخص من يمارسها. هذه السلطة-المؤسسة، التي تمثل شخصاً معنوياً مستقلاً عن شخص من يعهد إليه ممارستها، تدعى الدولة. و لذلك أضحى هناك إجماع في الفقه السياسي و الدستوري على الربط بين وجود المجتمع و فكرة الدولة كسلطة سياسية.

و لكي نحدد مفهوم الدولة كأساس للتنظيم السياسي في العصر الحديث، لا بد لنا من معرفة أركان الدولـة **(المبحث الأول)** و خصائصها الأساسية **(المبحث الثاني).**

المبحث الأول
أركان الدولة

الدولة التي تعتبر أحد أشخاص القانون الدولي العام، يعرفها الفقه الدولي من خلال عناصرها أو أركانها الثلاثة المتمثلة بالإقليم و الشعب و السلطة السياسية. فحسب هذا الفقه تعد الدولة مؤسسة تمارس رقابتها السياسية على إقليم و سكان معينين. و انطلاقاً من ذلك يمكننا تعريف الدولة من خلال أركانها بأنها "جماعة من الناس، تقيم على إقليم معين، و تخضع لسلطة سياسية تتولى شؤونها". من ذلك نقول : لا بد من توافر ثلاثة عناصر أو أركان أساسية لوجود الدولة :

الركن الأول بشري : الشعب

الركن الثاني مادي : الإقليم

الركن الثالث شكلي : السلطة السياسية

المطلب الأول
الشعب

العنصر البشري المتمثل بالشعب La Population يشكل الركن الأساسي الأول في وجود الدولة. فلا يمكن قيام دولة بدون تواجد جماعة بشرية تتوافق على العيش المشترك بشكل مستقل في حدود إقليم هذه الدولة.

و إذا كان الشعب يشكل ركناً لا بد منه لوجود الدولة، فإنه لا يشترط عدد معين من الأفراد لكي يكونوا الشعب، رغم ما يشكله الحجم الديموغرافي للشعب من أهمية خاصة على ثقل و قوة الدولة. و لذلك فإن عدد أفراد الشعب يختلف من دولة إلى أخرى تبعاً للظروف الخاصة بكل منها من الناحية الجغرافية و الاقتصادية و الاجتماعية : فهناك دول يبلغ عدد سكانها مئات الملايين بل يتجاوز المليار نسمة كالصين و هناك دول لا يتجاوز عدد سكانها بضعة آلاف نسمة مثل ليشتنشتاين و سان مارين و موناكو و الفاتيكان.

و في إطار تحديد المفهوم القانوني لتعبير الشعب القائم على أساس المواطنة في العصر الحديث فإنه يجدر بنا تفريق هذه المصطلح عن بعض المصطلحات الأخرى المرتبطة به : الشعب و الأمة، الشعب السياسي و الشعب الاجتماعي.

أولاً- المفهوم الاجتماعي و السياسي للشعب

لتعبير الشعب مفهومان : مفهوم اجتماعي و مفهوم سياسي. و المفهوم الاجتماعي للشعب يقصد به مجموع الأفراد المتمتعين بجنسية الدولة، سواء أكانوا مقيمين على إقليمها أم خارجه. و هؤلاء يطلق عليهم تعبير مواطني الدولة أو رعاياها. و وفقاً لهذا التعبير يتضمن المفهوم الاجتماعي للشعب كل فرد يتمتع بجنسيتها، ذكوراً و إناثاً، كباراً و صغاراً، راشدين و غير راشدين، متمتعين بحقوقهم السياسية أم فاقدين لها، مقيمين على إقليمها أم خارجه. و الشعب بهذا المفهوم هو الذي يشكل الركن الأول من أركان وجود الدولة.

أما المفهوم السياسي للشعب فيقصد به مجموع الأفراد المتمتعين بجنسية الدولة و يتمتعون بنفس الوقت بحقوقهم السياسية، و خصوصاً حق الانتخاب. و بالتالي فإن المفهوم السياسي للشعب يكون أضيق من المفهوم الاجتماعي، بحيث يخرج من نطاقه كل من لا يتمتع بحق الانتخاب : أطفال، غير راشدين، نساء في بعض الدول، المحرومون من حقوقهم السياسية نتيجة فقدانهم لقدراتهم العقلية أو لارتكابهم بعض الجرائم المخلة بالشرف. و نتيجة لذلك فإن نطاق الشعب السياسي يتسع أو يضيق تبعاً لنظام الاقتراع المأخوذ به في الدولة. فكلما أخذ بمبدأ الاقتراع العام و تخفيض سن الاقتراع اتسع نطاق الشعب السياسي، و كلما أخذ بمبدأ الاقتراع المقيد و رفع سن الاقتراع ضاق نطاق الشعب السياسي.

كذلك يجدر بنا التمييز بين مفهوم الشعب، المكون من مجموع الأفراد الذين تربطهم بالدولة رابطة المواطنة كونهم يحملون جنسيتها، و بين مفهوم السكان المقيمين على إقليم الدولة، و الذي يشمل المواطنين و الأجانب. فالأجانب، على الرغم من خضوعهم لسلطة الدولة التي يقيمون على إقليمها و على الرغم من تمتعهم ببعض الحقوق، فإنهم لا يعتبرون جزءاً من الشعب كركن من أركان الدولة. و على الرغم من أن بعض الدول[1] تعطي الأجانب أو بعضهم على الأقل بعض الحقوق السياسية، فإن الأجانب لا يشكلون جزءاً من الشعب كركن من أركان الدولة.

ثانياً- الشعب و الأمة

الشعب La Population، كما حددنا مفهومه سابقاً، هو مجموع الأفراد المتمتعين بجنسية الدولة، أي مواطني أو رعايا الدولة. و بالتالي فإن الشعب بهذا المفهوم يشكل ظاهرة سياسية، كركن أساسي من أركان الدولة، تربط مجموع أفراده رابطة قانونية متمثلة بالمواطنة، الناجمة عن تمتع هؤلاء الأفراد بجنسية الدولة.

أما الأمة La Nation كمفهوم، فهي تجمع بشري يرتبط أفراده بعضهم ببعض بروابط مادية و روحية في آن معاً، و يعتبرون أنفسهم مختلفين عن الأفراد الذين يكونون التجمعات البشرية الأخرى.

و نظراً لتعقد و تعدد العناصر التي بتأثيرها تتكون الأمة فقد برزت إلى الوجود، خصوصاً خلال القرن التاسع عشر، عدة مفاهيم للأمة استناداً للعناصر المكونة لها. و في هذا الإطار يمكننا أن نميز بين مفهومين رئيسيين هما : المفهوم الألماني الذي يركز على العنصر العرقي، و المفهوم الفرنسي الذي يركز على إرادة العيش الجماعي.

I- المفهوم الألماني : الأمة- العرق

يتمحور المفهوم الألماني لنظرية الأمة حول فكرة وجود تسلسل بين مختلف الأعراق البشرية. و على رأس هذه السلسلة يوجد العرق الآري الخالص. فالعرق الآري الخالص الذي احتفظ، منذ ما قبل التاريخ، بنقائه هو العرق الألماني الذي يشكل الأمة الألمانية.

هذا المفهوم، السابق لوجود هتلر، استند إليه هذا الأخير و جعله أحد قواعد الوطنية الاشتراكية بتحمسه للشعب-الأمة Volk و لروح الشعب Volkstum. فالفولك Volk (الشعب-الأمة) يشكل بمقتضى الإيديولوجية

---

[1]- بعد نفاذ معاهدة ماستريشت بدءاً من عام 1993، أصبحت كل دولة من دول الاتحاد الأوربي تعطي رعايا دول الاتحاد الأوربي المقيمين على أرضها حق الانتخاب و الترشيح للانتخابات المتعلقة بالبرلمان الأوربي، و بعض دول الاتحاد الأوربية تعطي رعايا دول الاتحاد المقيمين على أرضها حق الانتخاب في الانتخابات المحلية أو البلدية، حتى إنّ دولاً مثل إيطاليا تمنح جميع الأجانب المقيمين على أرضها (بصورة شرعية طبعاً) حق الانتخاب في الانتخابات البلدية، وكذلك السويد و الدانمرك و هولندا.

النازية، مجموعة بشرية مختارة ترتكز على الدم و اللغة و الأرض. و بهذا تضم الأمة الألمانية جميع الطوائف الجرمانية. و يهيمن في هذا المفهوم للشعب-الأمة روح Volkstum تشكل المنبع الحـي للأصـالة الألمانيـة المتأتية من الالتقاء السعيد للعرق و الأرض و التاريخ. و هذه الروح يجسدها زعيم أو قائد الأمة Führer.

هذا المفهوم للأمة المستند على العرق كمحور لقيام الأمة لا يمكن القبول به لسبب بسـيط هـو أن جميـع المجموعات القومية هي نتيجة اختلاط و امتزاج الشعوب فيما بينها. فهذا المفهوم للأمة سقط حتى في ألمانيا بعد الحرب العالمية الثانية، و توجه الفكر الألماني نحو مفهوم أكثر اعتدالاً من تكوين الأمم.

II-المفهوم الفرنسي : الأمة-إرادة العيش الجماعي

يرى أغلب رجال الفكر السياسي الفرنسيين بأن الأمم تتكون تحت تأثير عوامـل و عناصـر مختلفـة، و ترفض فكرة وجود العوامل الحاسمة كما هو الحال في المفهوم الألماني المرتكز على عامل العرق. فلا شك أنه لا يمكننا إغفال العوامل الحسية من عرق و لغة و دين، و لكن يجب ألا نغفل العناصر و العوامل الروحيـة و التراث المشترك من الذكريات، و اتحاد الحاجات و الآمال (المصالح الفكرية و المادية). فالأمة بهذا المفهوم هي إرادة (راهنة) في العيش المشترك C'est un vouloir-vivre collectif [1].

المطلب الثاني
الإقليم

الإقليم Le territoire هو العنصر السابق لوجود الدولة، و يشكل الإطار الجغرافي الذي تقوم عليه الدولة. و في هذا الصدد سوف نحدد مفهوم الإقليم من الناحية السياسية-الجغرافية، و الطبيعة القانونية للإقليم.

أولاً- مفهوم الإقليم

الإقليم عنصر أساسي و لازم لقيام الدولة. فلا بد من وجود رقعة من الأرض يقيم عليهـا أفـراد الشـعب (العنصر الآخر لقيام الدولة) على وجه الدوام و الاستقرار. و يتحدد إقليم الدولة بحدود طبيعيـة أو اصـطناعية بموجب معاهدات دولية [2].

و إقليم الدولة قد يتسع و قد يضيق : هناك دول تتجاوز مساحة إقليمها عدة ملايين من الكيلومترات المربعة و دول لا تتجاوز مساحتها عدة كيلومترات. و إن كان كبر أو صغر المساحة لا يؤثر على قيام الدولة من وجهة النظر القانونية، إلا أنه يؤثر على كيانها من الناحية السياسية.

و الإقليم الذي يشكل الرقعة الجغرافية التي يقطنها أفراد الشعب لا يقتصر على اليابسة المكونة لهذا الإقليم و إنما يشمل النطاق الجوي و المياه الإقليمية.

---

[1]- يقول العميد ليون ديجي Duguit بأن العامل الأساسي في تكوين الأمة هو التراث المشترك من الذكريات و اتحاد الحاجات و الآمـال. و يـرى المفكر أرنست رينان Renan بأن الأمة هي نتاج التاريخ.

[2]- تجدر الإشارة هنا إلى أنه يمكن لدولة ما أن تنتظم خارج حدود إقليمها عندما يحتل هذا الإقليم بالقوة، و مثال ذلك ما حدث مؤخراً بعـد الغـزو العراقي للكويت، حيث استمر وجود الكويت كدولة (رغم أن إقليمها محتل) طيلة الفترة الواقعة بين الغزو و التحرير.

فالإقليم الأرضي الذي يتحدد عادةً بموجب حدود طبيعية (جبال، أنهـار، ...) أو بحـدود اصـطناعية، لا يشترط فيه مساحة معينة، و لا يشترط فيه أن يكون متصلاً، حيث يمكن أن تفصل بين أجزائه بحار أو جبال. و الإقليم الأرضي يشمل باطن الأرض أيضاً.

أما الإقليم المائي فيشمل البحر الإقليمي La mer territoriale المكون من السواحل المجاورة لشـواطئ الدولة بالقدر الذي يمكنها من الدفاع عن حدودها و حماية مصالحها الأمنية و الاقتصادية و الملاحية و الصحية و البيئية. و قد اختلف فقه القانون الدولي العام حول تحديد نطاق الإقليم المائي[1]. و يشمل الإقليم المـائي ميـاه البحيرات و الأنهار الداخلية و العابرة لإقليم الدولة (و التي تنظم عملية استثمارها اتفاقيات دولية).

و يشمل الإقليم الجوي طبقات الجو التي تعلو الإقليم الأرضي للدولة و البحـر الإقليمـي. و للدولـة أن تمارس سلطاتها كاملة دون التقيد بارتفاع محدد، و لكن سيادة الدولة على إقليمها الجوي لا يمنع مـن السـماح لغيرها من الدول باستخدام مجالها الجوي على أساس التبادل، و خاصةً في مجـال الطيـران المـدني المـنظم بموجب اتفاقية شيكاغو الدولية لعام 1944.

فالإقليم بهذا المفهوم يشكل المجال الذي تمارس السلطة السياسية في الدولة سيادتها على المقيمين عليه من مواطنين و أجانب[2].

ثانياً- دور الإقليم

يوجد ثلاث نظريات تشرح دور الإقليم في الدولة، و لذلك سوف نذكر هذه النظريات باختصـار شـديد و هي: نظرية الإقليم كمادة، نظرية الإقليم كموضوع، و نظرية الإقليم كحد.

-فنظرية الإقليم كمادة : تعتبر الإقليم كعنصر داخل في شخصية الدولة. فالدولة بدون إقليم لا تستطيع أن تعبـر عن إرادتها، فالذي يميز إرادة الدولة هو سيادتها و استقلالها، و هذه السيادة لا يمكن أن تظهر إلا ضمن الإقليم الذي يعتبر، بالتالي، عنصراً من عناصر الدولة و شخصيتها.

-أما نظرية الإقليم كموضوع : فتنصب قانونياً على حقوق المواطنين، حيث تعتبر إقليم الدولة و كأنه نوع مـن الملكية الممتازة للدولة

-في حين أن نظرية الإقليم كحد : تعتبر الإقليم و كأنه الإطار الذي تمارس الدولة في حدوده سلطانها. فالإقليم، إذن، هو الحدود المادية لعمل الحكام. و هذه النظرية برأينا يجب أن نركز عليها، نظراً لنفعها.

فالإقليم يحدد مجال اختصاصات الدولة، بحيث يشكل دائرة الصلاحية المكانية و الإطار الجغرافي الذي تمارس فيه سلطة الدولة : فجميع القاطنين على إقليم الدولة من مواطنين و أجانب يخضعون من حيث المبدأ لقوانين هذه الدولة.

ثالثاً- الطبيعة القانونية للإقليم

اختلف الفقه الدستوري و الدولي حول الطبيعة القانونية لإقليم الدولة، أو بتعبير آخر حـول طبيعـة حـق الدولة على إقليمها.

---

[1]- لمزيد من التفصيل حول هذا الجدل الفقهي و حول اتفاقية جنيف لعام 1958 الناظمة لهذا الأمر ارجع إلى أي من كتب مبادئ القـانون الـدولي العام.

[2]- هناك استثناء على هذا المبدأ متعلق بأعضاء البعثات الدبلوماسية الذين تطبق عليهم قوانين بلادهم و ذلك ضمن شروط حددتها المعاهدات الدولية.

فيرى البعض بأن حق الدولة على إقليمها هو حق سيادة. بيد أنه يؤخذ على هذا الرأي بأن ممارسة السيادة لا تكون على أشياء و إنما على أشخاص، و لذلك فالدولة لا تمارس سيادتها على إقليمها و إنما علـى الأفـراد المقيمين على إقليمها (سواء أكانوا مواطنين أم أجانب).

و ذهب جانب من الفقه للقول إنّ حق الدولة على إقليمها هو حق ملكية، و لكن حق ملكية هنا يختلف عـن حق الملكية المعروف في القانون الداخلي. و ينتقد البعض هذا الرأي باعتبار أن ملكية الدولة للإقليم تؤدي إلـى منع الملكية الفردية للعقارات. غير أن أصحاب هذا الاتجاه يردون على هذا الانتقاد بأنه لا يوجد أي تعـارض بين ملكية الدولة للإقليم و الملكية الخاصة للأفراد، باعتبار أن ملكية الدولة للإقليم هـي ملكيـة عليـا -Super propriété غير مرئية، و هي ملكية خاضعة للقانون الدولي العام.

و يذهب جانب آخر من الفقه لتكييف حق الدولة على إقليمها بأنه حق عيني ذو طبيعة تأسيسية Un droit réel de nature institutionnel. فالإقليم برأينا، و كما ذكرنا في النظريات المتعلقة بدور الإقليم، هو المجال الجغرافي الذي تملك الدولة و حدها دون غيرها أن تمارس سلطانها أو سيادتها على المقيمـين ضـمنه. فحـق الدولة على إقليمها، إذن، حق عيني تأسيسي و محتوى هذا الحق يتحدد بضرورات ممارسة السيادة.

المطلب الثالث
السلطة

لا يكفي لقيام الدولة توافر ركني الشعب و الإقليم، إذ لا بد من توفر ركن آخر متمثل في وجـود هيئـة أو سلطة حاكمة أو سلطة سياسية L'autorité politique. و في هذا الإطار سوف نحـدد مفهـوم السـلطة، و خصائصها، كذلك سوف نتعرض لمسألتين تتعلقان بالسلطة و هما : العلاقة بـين الأمـة و الدولـة، و مسـألة الاعتراف بقيام الدولة.

أولاً- مفهوم السلطة

يعتبر وجود السلطة الحاكمة ركيزة أساسية من ركائز كل تنظيم سياسي، و هو متمثل في شـكله الحـديث بالدولة. حتى شاع بين الناس استعمال تعبيري السلطة و الدولة كمترادفين. و وجود السلطة كمفهـوم مؤسسـي Institutionnel يعتبر العامل الأهم في بناء الدولة الحديثة، بحيث يمكننا من التمييز بين الحاكم كسلطة عامة و الحاكم كفرد عادي.

و لا يشترط شكل سياسي محدد في هذه السلطة. فالشرط الوحيد المتطلب في هذه السلطة هو بسط سلطانها على كامل إقليم الدولة و المقيمين عليه بواسطة القوة أو الإكراه المادي (شرطة و جيش) الذي يجب أن تحتكره هذه السلطة من أجل تأمين السلام أو الأمن الداخلي و الدفاع عن إقليم الدولة من العدوان الخـارجي. فاحتكـار القوة أمر لازم و ضروري لممارسة السلطة، لأن السماح بوجود قوة أخرى منافسة داخل إقليم الدولة يؤدي إلى قيام صراع داخل الدولة و انهيارها أو تقسيم إقليمها.

و بالتالي لا يشترط في الهيئة الحاكمة التي تمارس السلطة أن تحوز رضاء الشعب أو المحكومين، فيكفي أن تكون هذه الهيئة الحاكمة قادرة على إخضاع المحكومين لإرادتها. و هذا الأمر نجده عندما تصل إلى السلطة هيئة أو حكومة بالقوة على أثر انقلاب أو ثورة، أو نتيجة حرب أهلية. بيد أنه إذا كانت مسألة رضا المحكومين بالهيئة الحاكمة الممارسة للسلطة ليس شرطاً ضرورياً، فإنها تعتبر أمراً أساسياً لقياس مشروعية السلطة، خاصةً

مع تطور و انتشار الفكر الديمقراطي. فالإكراه المادي لا يكفي في عصرنا الحالي لإخضاع المحكومين للسلطة. فيبقى الإكراه المعنوي -إذا جاز التعبير- الناجم عن رضا المحكومين بالسلطة (لانعدام البديل) يعتبر أمراً لا بد منه من أجل استقرار هذه السلطة و استمرارها.

ثانياً-خصائص السلطة

من خلال تحديدنا لمفهوم السلطة كركن أساسي من أركان الدولة يمكننا تحديد الخصائص الأساسـية لهـذه السلطة :

1-سلطة الدولة هي سلطة أصلية Originaire غير مشتقة و لا مفوضة، و بالتالي هي سلطة مستقلة. فهي سلطة أصلية تنبع منها جميع السلطات الأخرى الفرعية في الدولة، فسلطة الدولة لا تنبع من سلطة أخرى، و إنما هي سلطة نابعة من الدولة ذاتها و منبثقة من كيانها، و بالتالي هي سلطة دائمـة لا تقبـل التوقيـت و لا التجزئة. و كون سلطة الدولة أصلية يعني إنّ هذه السلطة مستقلة على الصعيد الدولي.

2-سلطة الدولة هي سلطة عامة و عليا : أي أنها ذات اختصاص عام يتضمن جميع أوجـه النشـاط فـي الدولة، بينما تتمتع بقية السلطات الأخرى النابعة منها باختصاصات محددة فقط. و سلطة الدولة هـي سـلطة عليا، أي إنها تسمو على جميع السلطات الأخرى في الدولة، و المتفرعة عنها، لأنها تشكل، كما أشرنا سابقاً، أساس التنظيم السياسي في الدولة.

3-سلطة الدولة هي سلطة متفردة : أي أنها تنفرد بوضع القوانين أو القواعد القانونيـة لتحقيـق المصـلحة العامة، و تكفل احترام و تنفيذ هذه القواعد القانونية بالقوة.

4- سلطة الدولة هي سلطة محتكرة : أي أنها تملك وحدها قوة الإكراه المادي (الشرطة و الجيش) لتسـيطر على أرجاء الإقليم و تأمين احترام القوانين. و هذه الميزة تعتبر عاملاً أساسياً في تحديـد مفهـوم الدولـة و السلطة معاً. فكل دولة تسمح بوجود قوى إكراه مادية خاصة، يؤدي بها إلى الفوضى و فقدان السلام المدني، و الوصول بها إلى الحرب الأهلية (حالة لبنان منذ 1972) أو حتى إلى تجزئة إقليمها.

5-سلطة الدولة هي سلطة مؤسساتية : أي أنها تقوم على الفصل بين الحاكم كسلطة عامة، أو كهيئة تملـك شخصية قانونية اعتبارية، و الحاكم كفرد عادي. إذ إنّ سلطة الدولة بالمفهوم الحـديث أصـبحت وظيفـة و واجباً يقوم به الحاكم و ليس امتيازاً له.

ثالثاً- العلاقة بين الدولة والأمة

الدولة، كما أشرنا سابقاً، هي جماعة من الناس، تقيم على أرض معينة، و تخضع لسلطة سياسـية تتـولى شؤونها، في حين عرفنا الأمة بأنها تجمع بشري على إقليم معين يرتبط أفراده بعضهم ببعض بروابط ماديـة و روحية في آن معاً، و يعتبرون أنفسهم مختلفين عن الأفراد الذين يكونون التجمعات البشرية الأخرى، و تجمـع بينهم الرغبة في العيش معاً. و بالتالي يمكننا القول : إنّ الدولة هي ظاهرة سياسية-قانونية، في حين أن الأمـة هي ظاهرة اجتماعية أو نفسية. و الشيء الذي يميز الدولة عن الأمة هو وجود السلطة، التي تعتبر ركناً أساسياً من أركان الدولة.

قديماً كانت الأمة تعتبر نتيجة تفاعل تاريخي ينمو و يتكامل قبل ولادة الدولة. فالدولة كانت تـأتي لاحقـاً كمركز سياسي-قانوني للأمة. و هذا ما حدث في أوربا، فتكوين الأمة كان سابقاً لوجود الدولة : فالأمة الألمانية

و الأمة الإيطالية مثلاً كانتا حقيقتين اجتماعيتين قبل أن تصبح كل منهما دولة. و لذلك نشأ مـا يسـمى بمبـدأ القوميات Le principe des nationalités الذي يقول بحق كل أمة في أن تصبح دولة.

و قد يحدث العكس فتكون الدولة سابقة على الأمة، و مثال ذلك ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكيـة. فقد تأسست الدولة الأمريكية بموجب دستورها الصادر عام 1787، في حين أن الأمة الأمريكيـة لـم تتكـون بصورة نهائية إلا بعد أن أوقف الكونغرس بعد الحرب العالمية الأولى موجة الهجرة الكثيفة و التي كانت تغيـر دائماً في طبيعة المجتمع الأمريكي.

و لذلك يمكننا القول : إنّه لا تلازم بين الدولة و الأمة. فقد تنقسم الأمة الواحدة إلى عدة دول و هذا حـال الأمة العربية، و ألمانيا سابقاً، و كوريا حالياً. و قد تتكون الدولة الواحدة من عدة دول كما كان عليه الحال فـي الاتحاد السوفيتي، و يوغسلافيا، و تشيكوسلوفاكيا سابقاً، و حال روسيا الاتحادية حالياً.

و في هذا الصدد تجدر بنا الإشارة إلى أمر جوهري بالنسبة لنا، و هو أن استمرارية الدولة رهن بتفاعل (الأمة-الدولة). فالانسجام و التوافق بين الأفراد المكونين لعنصر الشعب في الدولة أمر هام في استمرارية الدولة، و هذا الأمر لا يتحقق إلا إذا أصبح مجموع أفراد الشعب في الدولة يشعرون بأنهم أصبحوا يكونون أمة واحدة تجمعهم وحدة الأهداف و الآمال و المصالح، أي إرادة العيش المشترك. فالدول التي حققت شعوبها مفهوم الأمة لا زالت مستمرة كالولايات المتحدة الأمريكية التي تألف شعبها من المهاجرين الذين شكلوا الأمة الأمريكية، و كسويسرا التي تألف شعبها من عدة مجموعات ذات أصل فرنسي و ألماني و إيطالي، شكلت الأمة السويسرية. في حين أن الدول التي لم تستطع أن تحقق هذا الانسجام بين أفراد شعبها آلت إلى التفكك و هذا ما حدث لدول الاتحاد السوفيتي، و يوغسلافيا، و تشيكوسلوفاكيا سابقاً.

كذلك يمكننا القول : إنّه حتى الأمة الواحدة المنقسمة إلى عدة دول، تعيش هذه الـدول حالـة مـن عـدم الاستقرار السياسي و الأمني و الاقتصادي و الاجتماعي و الثقافي، و هذه هي حـال جميـع الـدول العربيـة، خصوصاً أننا نعيش في عصر التكتلات الإقليمية الكبيرة لمواجهة تحديات العولمة. فحتى الدول-الأمم المستقرة سياسياً و أمنياً و اقتصادياً و اجتماعياً و ثقافياً، كما هو حال أغلب الدول الأوربية، تسعى لتشكيل تكتـل قـوي متمثل بالاتحاد الأوربي كنواة -ربما- لدولة أو أمة أوربية رغم الاختلاف الكبير بين أممها. انطلاقاً مـن ذلـك نستطيع القول إنّ الدول العربية لا يمكنها أن تستمر في مواجهة التحديات التي ستفرضها سنوات القرن الحادي و العشرين، إلا إذا انضوت تحت لواء الدولة-الأمة العربية.

و برأينا يمكننا القول : هناك ارتباط وثيق بين مفهوم الأمة و الدولة سواء أكان تكوين الأمة سـابقاً علـى قيامها في دولة واحدة، أم كانت الدولة سابقة على تكوين الأمة. فمفهوم الأمة-الدولة مرتبط بمفهوم الـوطن، و لذلك نقول عادةً نموت من أجل الوطن (الأمة-الدولة) و لا نقول نموت من أجل الدولة.

رابعاً-الاعتراف بالدولة

متى توافرت الأركان الثلاثة السابقة : الشعب و الإقليم و السلطة، فإنّه يتحقق الوجود القانوني للدولة. أمـا مسألة الاعتراف بالدولة من جانب الدول الأخرى فلا يعدو أن يكون سوى إقرار بقبولها كعضو في المجموعـة الدولية. أي أن الاعتراف بالدولة من المجتمع الدولي ليس منشئاً لهذه الدولة، بل هو مجرد إقـرار مـن هـذه المجتمع بالأمر الواقع، يترتب عليه ظهور الدولة كعضو في المجتمع الدولي، تتمكن بموجبه من مباشرة حقوقها

و إقامة علاقات مع الدول الأخرى و المنظمات الدولية. فالاعتراف بالدولة، إذاً، هو شهادة ميلاد لكيان مولـود حديثاً، له شخصيته القانونية و متمتع بحقوقه.

و في هذا الصدد لا بد لنا من التمييز بين الاعتراف بالدولة و الاعتراف بالحكومة. فالاعتراف بالدولة كما قلنا هو إقرار بوجود كائن دولي جديد و قبوله في المجموعة الدولية، أما الاعتراف بالحكومة فهو اعتراف الحكومات أو الدول الأخرى بحكومة جديدة تقوم في دولة معترف بوجودها الدولي سابقاً، و تأتي هذه الحكومة الجديدة عقب قيام ثورة أو وقوع انقلاب، يغير النظام السياسي لهذه الدولة.

المبحث الثاني
الخصائص القانونية للدولة

من الناحية القانونية، يترتب على قيام الدولة تمتعها بخاصتين هامتين : الأولى الدولة كتنظيم تتمتع بالشخصية القانونية أو المعنوية، و الثانية الدولة تتمتع بالسيادة.

المطلب الأول
الشخصية القانونية

يعترف معظم فقهاء القانون الدستوري بالشخصية القانونية أو المعنوية La personnalité moral للدولة[1]. و الشخصية القانونية أو الاعتبارية للدولة تعني تمتع الدولة بالأهلية القانونية، أي القدرة على التمتع بالحقوق و تحمل الالتزامات.[2] و يترتب على الاعتراف للدولة بالشخصية القانونية أو المعنوية عدة نتائج هامة :

♦ إن تمتع الدولة بالشخصية القانونية أو المعنوية يعني، من ناحية أولى، اعتبارها وحدة قانونية مستقلة عن مجموع الأفراد المكونين لها، و من ناحية ثانية، اعتبارها وحدة قانونية مستقلة عن أشخاص الحكام الذين يزاولون مهام السلطة. و يترتب على ذلك النتائج التالية :

1- إن الحكام ليسوا بمالكين لوظائفهم، بل شاغلين لهذه الوظائف أو أدوات لممارسة السلطة، و بالتالي يمكن سحبها منهم و إسنادها لغيرهم.

2- القرارات المتخذة من قبل سلطات الدولة، تعتبر متخذه باسم الدولة، و ليس باسم الحكام الذين يمارسون السلطة. فالسلطة مرتبطة بالوظيفة و ليس بشاغل هذه الوظيفة. و لذلك فإننا نخضع للقرار أو القاعدة القانونية المتخذة، و ليس إلى من أصدر هذا القرار أو هذه القاعدة القانونية.

3- الذمة المالية للدولة مستقلة عن الذمة المالية للحكام.

♦ إن تمتع الدولة بالشخصية القانونية يعني استمرارية الدولة على الصعيدين الداخلي و الدولي. فعلى الصعيد الداخلي، لا يترتب فيها على تغير الحكام أو شكل الدولة أو نظام الحكم تعطيل القوانين التي صدرت فيها قبل التغيير، و إنما تبقى سارية المفعول إلى أن يتم إلغاؤها أو تعديلها، بصورة صريحة أو ضمنية. أما على الصعيد الدولي، فإنه لا يترتب، أيضا، على تغير الحكام أو شكل الدولة أو نظام الحكم فيها أي مساس بالمعاهدات أو الاتفاقات الدولية التي ارتبطت بها الدولة قبل التغيير.

♦ إن تمتع الدولة بالشخصية القانونية أو المعنوية يعني إنّ الدولة قادرة على تملك الأموال و إبرام العقود، و تحمل المسؤولية عن أعمالها، كما هو حال الأفراد العاديين أو الطبيعيين.

♦ إن تمتع الدولة بالشخصية القانونية أو المعنوية، لا يعني احتكارها لهذه الصفة، فيمكن لهيئات أخرى داخل الدولة التمتع بالشخصية القانونية أو المعنوية كالهيئات المحلية أو البلديات مثلاً.

---

[1]- ينكر بعض الفقهاء فكرة تمتع الدولة بالشخصية القانونية للدولة، ومن هؤلاء الفقهاء ديجي Duguit و بونار Bonnard و جيز Jeze و كلسن Kelesn.

[2]- مفهوم أو النظرية العامة للشخصية المعنوية تدرس في كتب القانون المدني، فيرجى الرجوع إليها.

المطلب الثاني
السيادة

هذه الخاصية أو الميزة هي أهم الخصائص القانونية المرتبطة بفكرة الدولة. فإذا كانت الدولة يمكن لها أن تتقاسم الشخصية القانونية أو المعنوية مع هيئات أخرى داخل الدولة، فإنها وحدها التي تمتلك السيادة. و بهذا الصدد سوف نحدد مفهوم هذه السيادة و من يملك أو من هو صاحب السيادة.

أولاً- مفهوم السيادة

إذا كانت السلطة تعتبر أحد أركان الدولة، فإن السيادة La Souveraineté تعتبر من الميزات الأساسية لهذه السلطة. و لذلك يجب عدم الخلط بين السلطة في الدولة التي تمثل ركناً من أركان الدولة و بين السيادة التي هي صفة من صفات السلطة في الدولة[1].

و السيادة تعني إنّ سلطة الدولة، كما رأينا سابقاً، هي سلطة أصلية Originaire و مستقلة. و بالتالي فإن السيادة تعني أيضاً أن سلطة الدولة هي سلطة عامة و عليا و مستمرة غير قابلة للتجزئة. كذلك تعني أن سلطة الدولة سلطة مستقلة. من هنا يمكننا القول : إنّ فكرة سيادة الدولة هي فكرة مركبة، بمعنى أنه يمكننا النظر إليها على صعيد القانون الداخلي و على صعيد القانون الدولي.

I- السيادة على صعيد القانون الداخلي

تتجسد سيادة الدولة على صعيد القانون الداخلي من خلال القول : إنّ سلطة الدولة أصلية، غير مشتقة و لا مفوضة. أي بمعنى أن الدولة يمكن أن تنظم نفسها كما تشاء. و بالتالي فإنه لا توجد أية سلطة أخرى يمكن أن تعلو عليها أو تنافسها في فرض إرادتها على الأفراد و الهيئات المتواجدة على إقليمها. فحرية الدولة، من حيث المبدأ، هي مطلقة و كاملة فيما يتعلق بتنظيم شؤون إقليمها و القاطنين عليه. و بهذا الشأن تضع الدولة الدستور و القوانين و الأنظمة اللازمة لذلك، أي لها الحرية في وضع القواعد القانونية. فالدولة، كما يقول المؤلفون الألمان بهذه الشأن، تملك سلطة تحديد اختصاصاتها، أي أنها تملك سلطة التدخل متى تشاء، أينما تشاء، و كما

---

[1]- يرى البعض بأن السيادة هي ركن من أركان قيام الدولة. و في الحقيقة نرى إنّ هذا القول قد لا يجافي الحقيقة كلياً. فلو أخذنا ما يسمى بالحكم الذاتي الفلسطيني لقبلنا بهذا الرأي. فبعد توقيع اتفاق أوسلو في 13 أيلول 1993 و الاتفاقيات المتعددة التي تبعته (القاهرة و الواي بلانتيشن) وجد الحكم الذاتي : إقليم متمثل بالضفة الغربية و غزة، و شعب متمثل بقسم محدود من الشعب الفلسطيني، و سلطة، متمثلة بعرفات و جماعته أو ما يسمى بسلطة الحكم الذاتي. فهل يمكننا القول قانونياً بوجود دولة فلسطينية ؟. في الحقيقة أن الاتفاقيات المذكورة أعطت الحكم الذاتي الفلسطيني في غزة و الضفة الغربية بعض مظاهر السلطة العامة، و لكن هذه السلطة لم تمنح أياً من مظاهر السيادة. و لذلك لا يوجد من يقول اليوم لا من الجانب الفلسطيني و لا من غيره بقيام دولة فلسطين. فعلى الرغم من وجود سلطة عامة في منطقة الحكم الذاتي متمثلة: بالمجلس الوطني الفلسطيني (مؤلف من 88 عضواً) يتولى مهمة التشريع، و سلطة تنفيذية في بعض المجالات، و سلطة قضائية، إلا أن هذه السلطات لا تتمتع بأي من مظاهر السيادة. فالسلطة الفلسطينية لا تمارس أياً من السلطات في مجال العلاقات الدولية (التمثيل الدبلوماسي، عقد معاهدات،..) أي لا تملك مظاهر السيادة الخارجية. و بموجب الاتفاقيات المذكورة يتوجب على منظمة التحرير إخطار الحكومة الإسرائيلية بأسماء أعضاء السلطة، و كل تغيير أو تعديل لا يمكن أن يتم إلا بالاتفاق المسبق بين منظمة التحرير و الحكومة الإسرائيلية. كذلك إن سلطة الحكم الذاتي لا تشمل جميع أراضي الضفة الغربية و غزة و لا تنسحب على جميع الأشخاص القاطنين عليها : فيخرج من اختصاص السلطة مثلاً المستوطنات الإسرائيلية في الضفة و القطاع. لا يجوز أيضاً للسلطة الفلسطينية إنشاء أي قوة عسكرية باستثناء الشرطة المحدد عددها و أسلحتها، و لا يجوز لها اتخاذ عملة وطنية لها. هذا ناهيك عن القيود المتعلقة بسلطات التشريع و القضاء، و التي يصعب حصرها. باختصار إن مظاهر السيادة معدومة و بالتالي لا يمكننا القول بوجود دولة فلسطينية على الصعيد القانوني.

تشاء. و لذلك تملك الدولة، كما أشرنا سابقاً، احتكار القوة في مواجهة القاطنين على إقليمها، من أجل تأمين احترام القواعد التي تفرضها و القرارات التي تتخذها، و حتى الأفراد لا يمكنهم الحفاظ أو الحصول على حقوقهم إلا من خلال الدولة.

بيد أن القول بأن سيادة الدولة على صعيد القانون الداخلي هي سيادة مطلقة هو أمر مبالغ فيه و غير مقبول في عصرنا الحالي. حيث القول بالسيادة بهذا المفهوم المطلق يعني السماح لسلطة الدولة بعدم احترام القواعد القانونية، و التصرف بدون مراعاة لحقوق و مصالح الأفراد و الهيئات المقيمة على إقليمها. لذلك فإن القول بسيادة الدولة بهذا المفهوم المطلق انتقد بشدة من قبل الفقه الدستوري. فسلطة الدولة إذن هي سلطة مقيدة بالخضوع للقانون، أو بالأحرى مقيدة ذاتياً. فالدولة عندما تضع القواعد القانونية، يجب أن تقبل بالخضوع لهذه القواعد التي وضعتها بنفسها تطبيقاً للقول اللاتيني *Patere legem quem fecisiti*. فسيادة الدولة على الصعيد الداخلي أصبحت مقيدة في الدول الديمقراطية بقيود متنوعة : مثل حقوق و حريات الإنسان، احترام الحياة الخاصة ...الخ.

II- السيادة على صعيد القانون الدولي

أما سيادة الدولة على صعيد القانون الدولي فتتجسد من خلال استقلالها (السياسي طبعاً)، أي في مواجهة الدول الأخرى. و السيادة بهذا المفهوم قد تكون تامة و قد تكون ناقصة. فالسيادة تكون تامة إذا كانت الدولة غير خاضعة سياسياً لأية دولة أخرى، و تكون السيادة ناقصة إذا ما كانت الدولة تتمتع ببعض مظاهر السيادة على الصعيد الخارجي، و فاقدة لجزء من هذه السيادة نتيجة تبعيتها لدولة أخرى كما في حالة الدول الواقعة تحت الانتداب أو الحماية أو الوصاية.

و سيادة الدولة على صعيد القانون الدولي ليست مطلقة أيضاً، فيمكن أن تقيد هذه السيادة بشكل إرادي من خلال الارتباط باتفاقات و معاهدات دولية كالانضمام مثلاً إلى الأمم المتحدة أو جامعة الدول العربية، أو بدون إرادتها : فمثلاً فرضت دول الحلفاء بعد الحرب العالمية الثانية على ألمانيا و اليابان منع الحصول على السلاح النووي، أو إرسال قوات خارج إقليميها.

و لكن في الحقيقة فإن تعقيد العلاقات الدولية أدى إلى تقييد سيادة الدولة على صعيد القانون الدولي أكثر فأكثر، من خلال الأحلاف العسكرية التي نشأت خلال الحرب الباردة حيث أقامت الدول الغربية فيما بينها ما يسمى بحلف الناتو .N.A.T.O و أقامت دول المعسكر الشرقي فيما بينها حلف فرصوفيا Pacte de Varsovie مع كل ما حمله هذان الحلفان من تقييد لسيادة الدول المنضمة إليهما، و في الوقت الحالي تنشأ التكتلات الاقتصادية الكبيرة كالاتحاد الأوربي مثلاً مع كل ما يحمله من تقييد لسيادة الدول الأعضاء فيه[1]، كذلك فإن سيادة أغلب دول العالم الثالث أو كما تسمى الدول النامية أو الدول على طريق التطور، أضحت منتقصة لما تفرضه عليها التنظيمات الدولية و الاقتصادية منها على وجه التحديد من تعليمات، و خاصةً صندوق النقد

[1]- منذ التوقيع على معاهدة ماستريشت Maastricht بين دول الاتحاد الأوربي عام 1992، ظهر جدل سياسي و قانوني في فرنسا حول انتقاص هذه المعاهدة من السيادة الوطنية الفرنسية المحددة بموجب المادة /3/ من الدستور الفرنسي لعام 1958. ففي قرار للمجلس الدستوري الفرنسي في 30 كانون الأول 1976 قرر بأن نقل السيادة الوطنية هو أمر غير دستوري في حين أن تقييد هذه السيادة غير متعارض مع أحكام الدستور. و لذلك فإن التصديق على معاهدة ماستريشت Maastricht التي تحمل انتقاصاً للسيادة الوطنية للدول الأعضاء، تطلب في فرنسا اللجوء إلى تعديل دستوري مسبق.

الدولي F.M.I. الذي يفرض على الدول المستفيدة من خلال قروضه المالية إقرار بعض القوانين المحددة في مجال الخصخصة و الإصلاحات الإدارية و المصرفية و أحياناً السياسية فيما يتعلق بحقوق الإنسان.

هذه السيادة الوطنية للدول أصبح الانتقاص منها أمراً مشروعاً في القانون الدولي من خلال الاعتراف بحق أو بالأحرى واجب التدخل في الحالات الإنسانية Le devoir d'ingérence humanitaire في الشؤون الداخلية للدول[1]، و ذلك خلافاً للمبدأ العام، من مبادئ الأمم المتحدة، المتمثل بعدم التدخل في الشؤون الداخلية لدولة أخرى Le principe de la non-ingérence dans les affaires d'un autre Etat.

ثانياً- صاحب السيادة

إن السيادة، كما ذكرنا، ليست سوى صفة أو خاصية من الخصائص القانونية للدولة، أو بالأحرى صفة من صفات السلطة، و بما أن الدولة هي التي تملك السلطة فإنها أيضاً هي التي تملك السيادة. و لكن كما ذكرنا أيضاً فإن الدولة تتمتع بالشخصية القانونية أو المعنوية، أي هي شخص معنوي يحتاج إلى أشخاص طبيعيين لممارسة هذه السلطة. و لذلك ثار التساؤل حول من يملك السيادة أو من هو صاحب السيادة في الدولة، و من يملك إسناد السلطة إلى الحكام؟

وفي الحقيقة إن البحث عن صاحب السيادة أو من يسند السلطة للحكام أثار جدلاً فقهياً كبيراً، رغم أن قيمته العملية تكاد تكون محدودة إذا لم نقل معدومة، أو بتعبير آخر لا تتناسب مع حجم الجدل الفقهي الذي دار حول هذه الفكرة، و لذلك سوف نقدم الآراء الفقهية في هذا المجال بشكل موجز. و يمكننا تقسيم هذه الآراء أو النظريات الفقهية حول هذا الموضوع، كما يقسمها أغلب الباحثين، إلى إطارين : النظريات التيوقراطية أو ذات الطبيعة الدينية و النظريات الديمقراطية.

I- النظريات التيوقراطية

تتفق النظريات التيوقراطية Théocratiques بأن صاحب السيادة هو ا ، و هو مصدر السلطة، و لكنها تختلف في تفسير كيفية إسناد هذه السلطة للحكام، و يمكننا في هذه الإطار تمييز أربع نظريات : نظرية الطبيعة الإلهية للحكام، و نظرية الحق الإلهي المباشر، و نظرية الحق الإلهي غير المباشر، و نظرية الفكر الإسلامي للسلطة.

1- الطبيعة الإلهية للحكام

تقوم هذه النظرية القديمة على منح الحكام الطبيعة الإلهية، أي أن الحكام هم آلهة يعيشون وسط البشر و يحكمونهم. و هذه النظرية كانت سائدة في الأزمنة القديمة في مصر الفرعونية، و عند الرومان و الفرس و الصينيين، و كانت هذه الفكرة سائدة إلى زمن قريب في اليابان، فقد كان اليابانيون يعتقدون حتى الحرب العالمية الثانية بالطبيعة الإلهية لأباطرتهم[2].

---

[1]- كما حدث في العراق بعد حرب الخليج عام 1991 فيما يتعلق بالمسألة الكردية، و ما حدث في سراييفو و في كوسوفو.

[2]- على الرغم من أن الفصل الثاني من دستور المملكة المغربية لعام 1972 ينص على أن "*السيادة للأمة تمارسها مباشرة بواسطة الاستفتاء و بصفة غير مباشرة بواسطة المؤسسات الدستورية*"، فإن الفصل /23/ ينص على أن "*شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمته*".

2-نظرية الحق الإلهي المباشر

تقوم هذه النظرية، القديمة أيضاً، على أساس أن الحاكم ليس له طبيعة إلهية بل من البشـر، و لكـن ا اصطفاه من بين البشر و منحه السلطة. فالحاكم يستمد سلطانه مباشرة من ا دون أي تدخل من البشر، و لذلك يتوجب إطاعته و عدم معصيته، لأن معصيته هي معصية . و يترتب على القول إنّ الحاكم يستمد سلطته من ا مباشرة عدم مسؤولية الحاكم عن تصرفاته، فمسؤوليته تكون أمام ا وحده الـذي منحـه السـلطة. و قـد استخدمت هذه النظرية لتبرير السلطة المطلقة للكثير من الملوك في القرن السابع عشر، و خاصةً في فرنسا، و أضحت النظرية المعتنقة من قبل الكنيسة المسيحية في ذلك الوقت.

3- نظرية الحق الإلهي غير المباشر

تقوم هذه النظرية، القديمة بدورها، على أساس أن الحاكم من البشر أيضاً، و لا يسـتمد سـلطته مـن ا مباشرة، و إنما يتم اختيار الحاكم من قبل الشعب، و لكن بإرشاد و توجيه من الإرادة الإلهيـة، أي أن اختيـار الحاكم يتم بواسطة الشعب مقروناً بالعناية الإلهية. و بالرغم من أن هذه النظرية أكثر تقدمية من سـابقتها إلا أن القول بها قد يدفع الحاكم إلى الطغيان و الاستبداد لاعتقاده بتدخل العناية الإلهية في اختياره.

4-النظرية الإسلامية

كما أشرنا فإن النظريات السابقة، و على الرغم من اختلافها، تتفق على أن صاحب السـيادة هـو ا . أي أنها تقوم نظرياً على أساس ديني، على الرغم من أنها قامت، في الحقيقة على أساس استغلال الشـعور الـديني عند الأفراد، أكثر مما قامت على أساس متطلبات العقيدة الدينية. و لذلك يطلق عليها الفقه الفرنسي بالنظريـات التيوقراطية أو الدينية لارتباطها خاصةً بالفكر المسيحي أو بالتحديد بالفكر الكنسي.

والمذهب السياسي الإسلامي[1] هو أيضاً مذهب ديني مستمد من دين الإسلام، و كبقية المذاهب الدينية يقـوم بدوره على أساس أن السيادة هي . و لكن حسب أغلب الدارسين للمذهب السياسي الإسلامي يرون أنّ الإسلام (وعلى عكس المسيحية و النظريات السياسية المنبثقة عنها على أساس الفصل بين الدين و الدولة) دين و دولة، عقيدة و شريعة[2]، عبادة و سياسة.

و يعترض جانب من الفقه على تصنيف المذهب السياسي الإسلامي بين ما يسمى بالمذاهب التيوقراطية، و يرى بأنه من الخطأ ترجمة المذاهب التيوقراطية بالمذاهب الدينية[3]. في حين نذهب إلى خلاف ذلك و نقول مـع الأستاذ أبو الأعلى المودودي إنّه إذا كان لا يصح إطلاق كلمة ديمقراطية على نظام الدولة الإسلامية فإن كلمـة الحكومة الإلهية أو التيوقراطية هي أصدق تعبير عن نظام الحكم في الإسلام. و لكننا نرى معـه أيضـاً بـأن التيوقراطية الإسلامية تختلف عن التيوقراطية المسيحية في أوربا : فالتيوقراطية المسيحية قامت علـى أسـاس تسلط طبقة على الحكم و التشريع وفق أهوائهم مستترين في ذلك وراء القانون الإلهي، في حين أن التيوقراطية التي يقوم عليها الإسلام هي تيوقراطية بعيدة عن التسلط و الاستبداد لكون السلطة في أيدي مجموع المسـلمين

---

[1]- لا نقصد من استخدامنا لتعبير المذهب السياسي الإسلامي القول بأن الإسلام منقسم إلى عـدة مـذاهب فكريـة منفصـلة اجتماعيـة، سياسـية، اقتصادية،...، و إنما استخدمنا هذا التعبير للدلالة على جانب معين من جوانب الحياة التي أتى الإسلام بأحكام متعلقة بتنظيمها.

[2]- انظر مؤلف المرحوم الشيخ محمود سليم شلتوت : "الإسلام عقيدة و شريعة"، دار القلم-، 1959.

[3]- الدكتور عبد الحميد متولي : "القانون الدستوري و الأنظمة السياسية-مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة الإسلامية"، منشأة المعـارف بالإسكندرية، 1975-1976، ص39-40.

يتولونها وفقاً لما جاء في كتاب ا و سنة رسوله[1]. فصاحب السيادة و السـلطة بحسـب المـذهب السياسـي الإسلامي هو ا [2] تعالى تصديقاً لقوله جل جلاله {قل اللهم مالك الملك تؤتى الملك من تشاء، و تنزع الملك ممن تشاء، و تعز من تشاء، و تذل من تشاء، بيدك الخير، إنك على كل شيء قدير} (الآية 26/البقرة)، و قوله {..إن الحكم إلا ..} (الآية75/الأنعام)، و إن من يزاول الحكم هم المستخلفون في الأرض لقوله تعالى {..إني جاعل في الأرض خليفة..} (الآية 30/ البقرة)، و لقوله تعالى {..إنا جعلناك خليفة في الأرض فـاحكم بـين النـاس بالحق..} (الآية 26/ ص). فالناس و قد خولوا مزاولة السلطة أصبحوا مالكين لهذا الحق بشكل جمـاعي، فـإذا اختاروا أحدهم و فوضوه مزاولة السلطة نيابة عنهم، يصبح هذا الشخص وكيلاً عنهم مع احتفاظهم بأصل الحق، بحيث لو طغى أو خالف شروط الوكالة حق لهم أن يعزلوه لأن من يملك حق التولية يملك حق العزل، و هذا ما يتناوله الباحثون في نظام الحكم الإسلامي تحت عنوان **حق الأمة في عزل الخليفة**. من هنا نـرى أن المـذهب السياسي الإسلامي كمذهب تيوقراطي، باعتبار أن صاحب السلطة و السيادة فيه هو ا ، لا يوصلنا إلى الحكـم المطلق، و بالتالي لا يختلط بحق الملوك الإلهي الذي استند إليه ملوك أوربا فـي القـرون الوسـطى لتبريـر سلطاتهم. فالسلطة في الإسلام تستند إلى رضى المسلمين الذي يتجسد في صورة عقد، يمارس بموجبه الخليفـة أو الحاكم سلطاته تحت رقابة المسلمين الذين يملكون حق عزله إذا استوجب ذلك.

II- النظريات الديمقراطية

باعتبار أن السلطة، كما أشرنا، ركن من أركان الدولة، و السيادة أمر ملازم لوجود السـلطة فقـد حـاول فلاسفة الفكر الديمقراطي البحث عن أساس هذه السيادة، التي يجب أن تكون في كل الأحـوال حسـب الفلسـفة الديمقراطية ملكاً للشعب. في الحقيقة إنّ القول إنّ السيادة ملك للشعب لا يرتب الكثير من الالتزامـات. و لكـن مفهوم الشعب هو مفهوم مجرد جداً لا يعبر عن حقيقة مادية (فيزيائية)، فالذي يوجد مادياً أو فيزيائياً هو السكان أو الساكنون. فالساكنون ليس لهم أي وجود بالمفهوم السياسي للكلمة و الشعب غير موجـود إلا مـن الناحيـة القانونية. السكان هم الجمهور غير المنظم من الأفراد فهو يضـم المهـاجرين، و الأطفـال، و المعتـوهين، و المجرمين، و المفلسين...الخ من الفئات التي ليس لها وجود سياسي. أما مفهوم الشعب السياسي، كما رأينا، فإنه يخرج هذه الفئات من نطاقه، و بالتالي هو مفهوم تحكمي بحيث أنه يستبعد إضافة لهذه الفئات غيـر الراشـدين سياسياً (الذين لم يبلغوا السن القانونية 18 سنة، 21 سنة، 25 سنة، و أحياناً 30 سنة حسب الحال) لأن هـؤلاء يعتبرون بدون إرادة خاصة بهم تؤثر في الحياة السياسية. يمكن أن يضـاف إلـى هـذه الفئـات الأميـون، و العسكريون، و النساء....الخ.

انطلاقاً من ذلك و بالرغم من اتفاق فلاسفة الفكر الديمقراطي على أن السيادة هي ملك للشعب فإنهم اختلفوا حول تفسير آلية هذه السيادة، و في هذا الإطار يمكننا أن نميز نظريتين: نظرية السيادة الشعبية، و نظرية سيادة الأمة.

---

[1]- انظر حول هذا الموضوع الدكتور عبد الغني بسيوني عبد ا : "النظم السياسية و القانون الدستوري"، منشأة المعارف بالإسـكندرية، 1997، ص37.

[2]- يعبر عن هذا الأمر في الفكر السياسي الإسلامي بمصطلح الحاكمية، حيث الحاكمية ، أي أن الشريعة الإسلامية هي صاحبة السـلطة المطلقـة على الحكام و المحكومين.

1-نظرية السيادة الشعبية

بدايةً سوف نحدد الأساس الذي تقوم عليه نظرية السيادة الشعبية La Souveraineté populaire، و من ثم نتناول النتائج المترتبة على الأخذ بها، و أهم الانتقادات الموجه لها.

♦ الأساس الفلسفي لنظرية السيادة الشعبية

تنسب هذه النظرية إلى جان جاك روسو J.-J. Rousseau في كتابه "العقد الاجتماعي" Du Contrat social حيث حدد في الفصل الأول من الكتاب الثالث من هذا المؤلف الرائع. يـرى روسـو Rousseau أنّ الشعب مكون من جميع الأفراد الذين يسكنون إقليم الدولة الخاضعين لسلطتها. كل فرد باعتباره مواطناً لم يوافق على الخضوع للإرادة العامة إلا لأن له الحق في المساهمة بإنشاء هذه الإرادة. فبموجب مفهوم السيادة الشـعبية كل واحد من الأفراد يشكل جزءاً من الجسم الاجتماعي و بالتالي يملك جزءاً من السيادة، حيث يقـول روسـو Rousseau " *لو فرضنا أنّ الدولة مؤلفة من عشرة آلاف فرد فإن كل فرد يملك جزءاً من عشرة آلاف جـزء من السلطة السيدة، رغم أنه خاضع لهذه السلطة السيدة* " [1]. فالسيادة مجزأة بين أفـراد الشـعب السياسـي (أي جمهور الناخبين كما حددناه سابقاً) و بالتساوي بينهم.

♦ النتائج المترتبة على نظرية السيادة الشعبية

يمكن أن نورد في عجالة بغير إسهاب أهم النتائج المترتبة على الأخذ بنظرية السيادة الشعبية :

1-الانتخاب يعتبر حقّاً لكل مواطن باعتباره يملك جزءاً من السيادة، وهـذا الحـق لا يمكـن ممارسـته إلا شخصياً، و برأيه إذا الفرد فوض سيادته يتخلى عن حريته[2]. و لذلك لا يجوز تقييد حق الاقتـراع بشـروط معينة. فمفهوم السيادة الشعبية يتناسب مع مبدأ الاقتراع المطلق أو العام.

2-تتناسب نظرية السيادة الشعبية مع نظام الديمقراطية المباشرة و الديمقراطية شبه المباشرة.

3-النائب في البرلمان لا يعتبر ممثلاً للامة بأسرها و إنما ممثلاً لناخبيه فقط أو وكيلاً عنهم[3]، و تبعـاً لـذلك يحق للناخبين إعطاؤه أوامر و تعليمات ملزمة لا يستطيع النائب مخالفتها، و هو مسؤول أمامهم، و يتوجـب عليه تقديم حساب لهم، و للناخبين الحق في عزله في أي وقت.

4-القانون يكون تعبيراً عن إرادة الأغلبية الممثلة في البرلمان[4].

♦ الانتقادات الموجه لنظرية السيادة الشعبية

على الرغم من أن نظرية السيادة الشعبية تعتبر الأقرب إلى المفهوم الحقيقي للديمقراطية فقد انتقدت علـى أكثر من صعيد و خاصة لناحية تجزئة السيادة بين أفراد الدولة المالكين لكل منهم جزء مـن هـذه السـيادة. و بالتالي يؤدي بنا الحال إلى ازدواجية في السيادة سيادة مجزأة بين أفراد الدولة و سيادة الدولة باعتبارها شخص

---

[1]- ROUSSEAU : " Du Contrat social ", éd. GF-Flammarion , 1996,P.87 et suivantes

[2]- ROUSSEAU : " Du Contrat social ", éd. GF-Flammarion , 1996,P..51–52.

[3]- ROUSSEAU : " Du Contrat social ", éd. GF-Flammarion , 1996,P.123.

[4]-إذا كان الإجماع أمراً لا يمكن تحقيقه إلا نادراً فقد اعتمد مفهوم السيادة الشعبية على المبدأ القائل بأن الأغلبية هي التي تمثل الإرادة العامة، و هي التي تمثل السلطة، و الأقلية حسب هذه النظرية أمر غير طبيعي، و هي مخطئة، و عليها بالتالي الاندماج بالأغلبية.

معنوي. كذلك الأمر انتقدت لصعوبة وضع النظام السياسي الناشئ عنها و هو الديمقراطية المباشرة أو ملطفـه نظام الديمقراطية شبه المباشرة، و خاصة في الدول الكبيرة موضع التطبيق العملي. من ناحيـة أخـرى هـذه النظرية القائمة على فلسفة تؤكد على الحرية بصورة مطلقة ربما تهدد الحرية نفسـها لتجاهلهـا مبـدأ فصـل السلطات و تركيز السلطة كلها في جمعية المواطنين صاحبة الحق المطلق في اتخاذ القرار، فبذلك نكـون قـد انتقلنا من الحق الإلهي للملوك إلى الحق الإلهي للشعوب. كذلك فإن تجزئة السيادة بين أفراد الشعب يؤدي إلى أن تكون هذه السيادة غير مستقرة و غير ثابتة بسبب تجدد الجمعية الشعبية باستمرار نتيجة تعاقـب الأجيـال و تعاقب الأشخاص.

لهذا الأمر فقد فضل رجال الثورة الفرنسية الأخذ بنظرية سيادة الأمة رغم أنها أقل ديمقراطية من نظريـة السيادة الشعبية على الأقل في نتائجها، هذه النظرية التي قدم لها الأب سيس Siéyès.

2- نظرية سيادة الأمة

سوف نتبع نفس الأسلوب السابق، فنحدد بدايةً الأسـاس الـذي تقـوم عليـه نظريـة سـيادة الأمـة La Souverainneté nationale، و من ثم نتناول النتائج المترتبة على الأخذ بها و أهم الانتقادات الموجه لها.

♦ الأساس الفلسفي لنظرية سيادة الأمة

تكون السيادة حسب هذه النظرية أيضاً ملكاً للشعب، و لكن للشعب بمجموعه مشكلاً هيئة مجـردة. أي أن السيادة مملوكة لأفراد الأمة ليس بصفتهم الشخصية بل بوصفهم هيئة معنوية مجردة هي الأمة التي تتميز عـن شخصية الأفراد المكونين لها. فإذا كان مفهوم الشعب يختلط مع مفهوم السكان في نظريـة السـيادة الشـعبية، فبالنسبة للقائلين بنظرية سيادة الأمة، الشعب هو هيئة مجردة تسمى الأمة، و الأمة صاحبة السيادة تشكل شخصاً معنوياً متميزاً عن الأفراد المكونين لها، ولها إرادة خاصة بها.

الأمة باعتبارها شخصاً معنوياً لا يمكن أن تتصرف، و تعبر كأي شخص عادي، فالشخصية المعنوية للأمة تحدد الهيئات أو الأجهزة المعطاة حق التصرف و التكلم باسمها. هذه الهيئـات أو الأجهـزة الممنوحـة حـق التصرف و التكلم باسم الأمة يحددها الدستور الذي يعتبر الوثيقة المشتركة للأمة و الدولة. إنّ هذه الهيئـات أو الأجهزة مهمتها التعبير عن إرادة الأمة عن طريق القوانين.

و قد اعتنقت الثورة الفرنسية مبدأ سيادة الأمة الذي قال به أحد منظري هذه الثورة الأب سـيس Siéyès، حيث نصت المادة الثالثة من إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عن الثورة في 26 آب 1789 "*المبـدأ هو أن الأمة هي مصدر كل سيادة، و لا يجوز لأي فرد أو هيئة ممارسة السلطة إلا على اعتبار أنها صادرة أو منبعثة عنها (أي عن الأمة) بشكل صريح*".

في الحقيقة يتجه العديد من العلماء الباحثين المسلمين في العصر الحديث، و هو ما نقول به نحن، إلى إسناد السيادة في الدولة الإسلامية إلى الأمة،و يرون بأن الإسلام يأخذ بمبدأ سيادة الأمة[1]. مستدلين على ذلك بالنتـائج

---

[1]-انظر حول هذا الموضوع الدكتور حازم عبد المتعال الصعيدي : "النظرية الإسلامية في الدولة، مع المقارنة بنظرية الدولة في الفقه الدسـتوري الحديث"، دار النهضة، القاهرة، 1977، ص282 و ما بعدها. و انظر رد الدكتور عبد الحميد متولي على القائلين بهذا الرأي في مؤلفه : "القـانون الدستوري و الأنظمة السياسية مع المقارنة بالمبادئ الدستورية في الشريعة و الإسلامية"، منشأة المعارف بالإسكندرية، الجزء الأول، ط6، 1976، ص145-146. و انظر أيضاً عن علاقة الإسلام بالدولة و مفهوم الأمة باللغة الفرنسية P J VATIKIOTIS : "L'Islam et l'Etat", Traduit de l'anglais par Odette GUITARD, Gallimard, Paris, sans date.

المترتبة على مبدأ الشورى، و مسؤولية أولي الأمر، و استمداد الرئاسة العليا (الخلافة) من البيعة، كما يستدلون على أن الأمة صاحبة السيادة بالحديث النبوي "*لا تجتمع أمتي على ضلالة*"، و بأن ا سبحانه قد أمر بطاعة أولي الأمر بقوله تعالى {يا أيها الذين آمنوا أطيعوا ا و الرسول و أولي الأمر منكم} (الآية 59/النساء)، و لكن في مقابل مسؤولية أولي الأمر تطبيقاً لقوله تعالى في الآية السابقة من نفس السورة {إن ا يـأمركم أن تـؤدوا الأمانات إلى أهلها و إذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل إن ا نعما يعظكم به، إن ا كان سميعاً بصـيراً} (الآية 58/النساء)، و أولو الأمر عند بعض الفقهاء هم أهل الحل و العقد (الولاة و الحكام و العلماء.. أي مـن يتداولون بالشأن العام)، و بناء على ذلك اعتبر الفقه الإسلامي الحاكم وكيلاً عن الأمة في مزاولة السـلطة فـي حدود شرع ا من القرآن و السنة تطبيقاً لقوله جل جلاله في نفس السورة {فإن تنازعتم في شيء فردوه إلى ا و الرسول إن كنتم تؤمنون با و اليوم الآخر} (الآية 59/ النساء).

فالقول، كما أشرنا سابقاً، بأن صاحب السيادة و السلطة بحسب المذهب السياسي الإسلامي هو ا تعـالى، لا يتعارض مع فكرة سيادة الأمة. فالإسلام خول الناس، كما أشرنا أيضاً، حق مزاولة السلطة، فأصبحوا مالكين لهذا الحق بشكل جماعي، فإذا اختاروا أحدهم، و فوضوه مزاولة السلطة عنهم، يصبح هـذا الشـخص و كـيلاً عنهم، أي أن السلطة في الإسلام تستند إلى رضى المسلمين. و لكن سيادة الأمة، بمقتضى المـذهب السياسـي الإسلامي، هي سيادة مقيدة بأحكام الشريعة الإسلامية[1].

♦ النتائج المترتبة على نظرية سيادة الأمة

يمكن أن نجمل في عجالة النتائج المترتبة على الأخذ بنظرية سيادة الأمة بما يلي :

1- السيادة لا تتجزأ : فالأمة تمثل وحدة مجردة و هي شخص معنوي و مستقلة عن الأفراد المكونين لهـا، و بالتالي يجب أن تكون السيادة التي تملكها الأمة و حدة غير قابلة للتجزئة أو التقسيم على أفراد هذه الأمـة. و الأمة وفقاً لهذه النظرية لا تشمل الأجيال الحاضرة فحسب بل تشمل أيضاً الأجيال السابقة و اللاحقة.

2- من ذلك نرى أن المفهوم المتمثل بسيادة الأمة يؤدي بالضرورة إلى نظام حكم قائم على التمثيـل. بمعنـى آخر أن النظام التمثيلي هو النتاج الطبيعي لنظرية سيادة الأمة. هذا النظام التمثيلي يمكن تعريفه بأنه النظـام الذي تكون فيه الهيئة التمثيلية (المنتخبة) مالكةً بموجب الدستور التعبير عن إرادة الأمة.

3- هذه الهيئة التمثيلية (البرلمان) المحددة بموجب الدستور لا تمثل الناخبين، و لكن تمثل الأمة بأسرها، التي تتميز عن الأفراد المكونين لها. وهذه الهيئة لا يمكن أن تتصرف إلا بكاملها، فكل نائب أو عضو في هذه الهيئة لا يمثل بمفرده سوى نفسه، أي أن الصفة التمثيلية معطاة للهيئة و ليس لأعضائها بشكل إفرادي، لذلك قلنا إنّ النائب لا يمثل ناخبيه بشكل مباشر و لكن يمثل الأمة بأجمعها. تبعاً لذلك ليس للناخبين الحق في إعطاء تعليمات لهذا النائب عند تصويته على القوانين، و إنما للنائب أن يقوم بمهمته هذه وفقاً لما يمليه عليه ضميره و وجدانه. لذلك يمكن القول : إنّ نظرية سيادة الأمة تجعل الاستفتاء التشريعي أمراً مستحيلاً إلا إذا نص الدستور على إمكانيته في بعض الحالات، إذ إنّ نقل السلطة و تفويضها هو وليد نظرية سيادة الأمة

---

[1]- تطبيقاً لهذا المفهوم نصت المادة /56/ من دستور الجمهورية الإسلامية الإيرانية (أخذاً عن نسخة مترجمة إلى العربية من الدسـتور بإشـراف المركز الثقافي للجمهورية الإسلامية الإيرانية بدمشق-عام 1985) على ما يلي "*السيادة المطلقة على العالم و الإنسان ، و هو الذي منح الإنسـان حق السيادة على مصيره الاجتماعي، و لا يحق لأحد سلب الإنسان هذا الحق الإلهي أو استغلاله، و الشعب يمارس هذا الحق الإلهي بالطريق المبينة في المواد اللاحقة*". و انظر أيضاً حول هذا الموضوع رأي آية ا الخامنئي (مرشد الثورة الإيرانية) : "الحكومة الإسلامية"، تعريب رعد هـادي جبارة، دار الروضة-بيروت، 1995، ص23 و ما بعدها، الذي يرى بأن الحكومة الإسلامية ليست سوى تجسيد لحكم الشعب.

(على عكس ما هو الحال في نظام الديمقراطية شبه المباشرة وليد نظرية السيادة الشعبية) فحق التعبير عن إرادة الأمة و التشريع باسمها معطى إلى هيئة من النواب ليسوا مسؤولين في ذلك أمام أحد.

4-و بالتالي فإن القانون هو تعبير عن إرادة الأمة و ليس مجرد تعبير عن إرادة النواب أو إرادة الناخبين.

5-إن الانتخاب، إذاً، ليس حقاً و إنما هو وظيفة، و بالتالي فإن نظرية سيادة الأمة تتوافق مع مبدأ الاقتـراع المقيد (نصاب مالي، كفاءة علمية، وضع اجتماعي ....). من ذلك ينتج أنّ الناخبين لا يؤلفون كامل الأمة، و لكن يشكلون فقط هيئة ناخبة يتوقف دورها عند عملية الانتخاب و بالتالي كما قلنا سابقاً ليس لهم الحـق فـي إعطاء تعليمات للنواب. باعتبار الانتخاب وظيفة، و ليس حقاً (اختيارياً) فيمكن أن يكون إجبارياً[1].

♦ الانتقادات الموجهة لنظرية سيادة الأمة

كما هو حال نظرية السيادة الشعبية فقد تعرضت نظرية سيادة الأمة للانتقاد على أكثر من صعيد، و خاصة مسألة اعتبار الأمة وحدة مستقلة عن أفرادها، و اعتبارها شخصاً معنوياً، مما يرتب وجود شخصين معنـويين يتنازعان السيادة هما : الأمة و الدولة. كذلك فإن الأخذ بهذه النظرية توجد فيه خطورة على حقوق و حريـات الأفراد، باعتبار أن ممثلي الأمة قد يستبدون بالسلطة عن طريق القيام بأعمال تمس بهذه الحقـوق و الحريـات على أساس أنها تعبر عن إرادة الأمة، لا يجوز الاعتراض عليها. كذلك يأخذ الناقدون على هذه النظريـة بـأن الأسباب التاريخية التي بررت صياغتها و القبول بها، لا وجود لها في وقتنا الحالي، حيـث اسـتخدمت هـذه النظرية في الماضي لمواجهة نظرية الحق الإلهي و محاربة الملكيات المطلقة التي بررت سلطتها على أسـاس هذه النظرية.

في الحقيقة مهما كانت جدية أو عدم جدية الانتقادات التي وجهت إلى نظريتي السيادة الشـعبية و سـيادة الأمة، فإن هذا الجدل الفقهي ليس له أهمية عملية. فكلتا النظريتين لعبتا دوراً هاماً في تطور الفكـر السياسـي الديمقراطي، خصوصاً أنهما متفقتان في الأساس على أن السيادة هي ملك للشعب. فاختلاف هاتين النظريتين في الأساس الفلسفي، و ما ينجم عن اختلاف في الآليات لا يضعنا أمام خيار واحد بالأخذ بهذه النظرية، و ما يترتب عليها، أو الأخذ بالنظرية الأخرى، و ما يترتب عليها. فالواقع العملي، في وقتنا الحاضر، يدلنا على خلاف ذلك، فأغلب الدول تأخذ بالنظريتين معاً : حيث نرى أنّ دول الديمقراطيات الغربية و الدول السائرة في ركابها تعتمد النظام التمثيلي، المنبثق عن نظرية سيادة الأمة، كأساس للحكم فيها، مع الأخذ ببعض الملطفات لهـذا النظـام؛ كالاستفتاء الشعبي الذي يعتبر أحد الآليات الناجمة عن نظرية السيادة الشعبية. و يبقى لنا أن نقول في النهايـة : إنّ العبرة تكون للتطبيق و ليس للقول بهذه النظرية أو تلك.

[1]- في بلجيكا حيث الانتخاب إجباري، الممتنعون عن التصويت يعاقبون عن طريق غرامات. أما في إيطاليا الممتنعون عـن التصـويت يمكـن أن يمنعوا من حق الانتخاب و الترشيح في الانتخابات اللاحقة.

الفصل الثاني

الأساس القانوني لنشأة الدولة

إن تحديد الأساس القانوني لنشأة الدولة، أو كما يسميها البعض أصل نشأة الدولة، أخذت حيزاً كبيراً من الجدل الفقهي، حيث ظهرت الكثير من النظريات التي حاولت شرح أو إيجاد أساس قانوني لنشأة الدولة. و قد ركزت أغلب هذه النظريات على ركن واحد من أركان الدولة و هو ركن السلطة، مما دعا بعض المؤلفين للخلط بين أساس السلطة السياسية، كما حددناه سابقاً، و بين أساس أو أصل نشأة الدولة.

فهناك نظريات اعتبرت أن نشأة الدولة كان نتيجة للتطور الطبيعي أو التاريخي، العنيف حيناً و السلمي حيناً. و ذهبت نظريات أخرى إلى إيجاد أساس عقدي، و آخر شبه عقدي أو مؤسساتي. و في الحقيقة أنه لا طائلة من التوسع في شرح و تقديم هذه النظريات الكثيرة، و لذلك سوف نقتصر على الهام منها. و يمكننا في الحقيقة تقسيم هذه النظريات المتعددة في ثلاث مجوعات : النظريات غير العقدية **(المبحث الأول)** و النظرية العقدية **(المبحث الثاني)**، و نظرية المنشأة أو المؤسسة **(المبحث الثالث)**.

المبحث الأول
النظريات غير العقدية
"الدولة ظاهرة طبيعية"

تقوم هذه النظريات على أن الدولة هي ظاهرة طبيعية، حيث ترجع هذه أصل نشأة الدولة إلى عوامل اجتماعية، تاريخية و اقتصادية. و في هذا الإطار يمكننا أن نذكر النظريات التالية : نظرية القوة أو العنف، نظرية التطور العائلي و نظرية التطور التاريخي و النظرية الماركسية.

المطلب الأول
نظرية القوة

ترجع هذه النظرية أصل الدولة إلى القوة أو العنف، أو الصراعات التي نشأت بين الجماعات الأولية. و قد استند أصحاب هذه النظرية، خاصةً علماء الاجتماع و التاريخ، لتبرير نظريتهم إلى الحوادث التاريخية. فقد كانت التجمعات الأولية تعيش في حالة صراع مستمر فيما بينها، و قد أدى هذا الصراع إلى غلبة جماعة على غيرها من الجماعات، و فرضت هذه الجماعة الغالبة إرادتها على البقية، فوجدت الدولة، فالدولة ليست سوى كيان اجتماعي يهدف إلى استمرار سيطرة الغالب على بقية الجماعات الخاضعة له. و يرى الأنصار الجدد لهذه النظرية بأن القوة المادية غير كافية لاستمرار إرادة الغالب و فرضها، و إنما تستند إلى رضى أو رغبة الجماعات المغلوبة، و هذا أمر متوقف على حنكة و دهاء الجماعة الغالبة.

المطلب الثاني
نظرية التطور العائلي

تقوم هذه النظرية على إرجاع أصل الدولة إلى الأسرة، فالأسرة هي أصل الدولة أو الصورة المصغرة للدولة. فالدولة كانت في أصلها أسرة، تطورت فأصبحت عشيرة أو قبيلة، و من ثم أصبحت مدينة، التي تحولت إلى دولة. فالتضامن العائلي هو أساس التضامن لدى أفراد الجماعة السياسية، و سلطة الأب هي أساس السلطة السياسية في الدولة. و قد انتقدت هذه النظرية على أكثر من صعيد، و خاصةً تبين (نتيجة الدراسات الحديثة) أن وجود الأسرة غير سابق لوجود الجماعة، بل إن الأسرة لم توجد إلا نتيجة لتنظيم الجماعة.

المطلب الثالث
نظرية التطور التاريخي

تختلف هذه النظرية عن النظريتين السابقتين في أنها لا ترجع أصل نشأة الدولة إلى عامل محدد، كـالعنف أو العائلة، و إنما ترجعه إلى عوامل عدة : من القوة المادية و العوامل الاقتصادية و الاجتماعيـة و الدينيـة. و تختلف أهمية هذه العوامل من دولة إلى أخرى تبعاً لطبيعتها و تاريخها، و ظروفها الاقتصادية و الاجتماعيـة و العقائدية، و لذلك نجم عن هذا الاختلاف اختلاف في طبيعة الأنظمة السياسية للدول. و قد لاقت هـذه النظريـة قبولاً لدى بعض فقهاء القانون الدستوري، و على رأسهم عميد بوردو ليون ديجي Duguit[1]، الذي ربـط هـذه النظرية بنظرية القوة.

المطلب الرابع
النظرية الماركسية

تقوم الماركسية كإيديولوجية و كمذهب سياسي على أساس التفسير المـادي (أو بـالأحرى الاقتصـادي) للتاريخ، أو ما يعرف بالمادية التاريخية. فالتاريخ البشرى هو صراع دائم بين الطبقات : الطبقـة المسـيطرة و المستغلة، و الطبقة المقهورة أو المستغلة. حسب ماركس الدولة من البنى الفوقية في المجتمع، أي هي نتـاج و انعكاس للبنية التحتية التي أساسها طرق الإنتاج. فطرق الإنتاج هـي التـي تحـدد العلاقـات بـين الطبقـات الاجتماعية، و هذه العلاقات وضعت فيما بعد في أطر البنية الفوقيـة (الدولـة، القـانون، الأخـلاق، الـدين، الإيديولوجية)، و كان هدفها الأول تحديد هذه الأطر و جعلها ملزمة و معاقبة خرقها. الدولة بهذا المفهوم هـي أداة في يد الطبقات المستغلة (المستثمرة) للمحافظة على سيطرتها. فالدولة هي أداة اضطهاد ليس إلا. و لـذلك من أجل إعادة حرية الإنسان و كرامته، لابد من اختفاء الدولة بشكلها هذا. فماركس يريد هدم الدولة، و ذلك من خلال مهاجمة الأسباب التي أدت إلى ظهور الدولة، أي عن طريق تغيير طرق الإنتاج من خلال إلغاء الملكيـة الفردية كأداة أو وسيلة للإنتاج. ففي اليوم الذي تصبح ملكية أدوات الإنتاج جماعية تختفي الطبقات المستغلة، و الدولة لم تعد أداة للاضطهاد، و بالتالي لم يعد لوجود الدولة سبب، و لذلك لا بد من زوال الدولة. ماركس مـن خلال نظريته الداعية لزوال الدولة، لا يعلن زوال الدولة بشكل كامل و لكن فقط زوالها بوظيفتهـا السياسـية و التغيير الجذري في طبيعتها : فالدولة بمفهومها التقليدي هي أداة لحكم الناس، وهو يريد من خلال نظريته جعلها حكومة لإدارة الأشياء.

لقد أضاف لينين الكثير إلى النظرية الماركسية المشار إليها بالنسبة لمفهوم الدولة. فحسب ماركس يجب أن تحدث الثورة الاشتراكية في بلد صناعي متطور، في حين أن روسيا لم تكن كذلك. فكان على لينين أن يواجـه مسألة التصنيع، هذه المرحلة من المفترض حسب ماركس أن تكون قضية منتهية. كـذلك حسـب مـاركس إن الثورة الاشتراكية يجب أن لا تحدث في بلد واحد و إنما في محيط واسع يضم عدة بلدان فالثورة تجتاح العـالم شيئاً فشيئاً، في حين أن روسيا في عام 1917 كانت البلد الوحيد الذي قامت فيه الثورة الاشـتراكية. و بالتـالي كان على لينين أن يدافع عن هذه الثورة ضد المحيط المناوئ لها. نظراً لهذين الاعتبارين و اعتبـارات أخـرى فإن مسألة زوال الدولة التي طرحها ماركس لم تكن مقبولة، بل يجب على العكس من ذلـك تـدعيم الدولـة و

---

[1] - Léon DUGUIT : "Traité de droit constitutionnel- la théorie générale de l'Etat", Tome I, Paris, 1930, P.536 et suivant.

تقويتها من أجل مواجهة عمل كبير و ذلك على مستويين : مسألة التصنيع و مشكلة الدفاع عن الثورة. لذلك فإن لينين عمل على بناء نظريته المؤسسة على ديكتاتورية البروليتاريا، و التي تؤكد بأن الدولة كأداة اضطهاد فـي خدمة الطبقة المسيطرة يجب أن تبقى و لو بشكل مؤقت. فحسب لينين ليس من الضروري تغيير طبيعة الدولـة كأداة اضطهاد، و لكن فقط وضع قوة الاضطهاد في خدمة الطبقة المسيطرة الجديدة و هي البروليتاريـا التـي يجب أن تمارس الاضطهاد ضد الطبقات القديمة المستغلة حتى الاختفاء التام لهذه الطبقات. و هذه البروليتاريـا الجاهلة من الناحية السياسية و لا تزال خاضعة لأفكار الطبقات السابقة المستغلة لابد لها، من أجل قيادة المجتمع نحو بناء الشيوعية، من أن تقاد من قبل حزب شيوعي. فمفهوم و تنظيم و دور الحزب الشيوعي يعتبر أهم مـا أضافه لينين إلى النظرية الماركسية المتعلقة بمفهوم الدولة. فحسب لينين الحزب هو الطليعة المنظمـة لطبقـة العمال و الفلاحين الكادحة. هذا الحزب المستند إلى التعاليم و الفكر الماركسي، يتوجب عليه السهر الدائم علـى كل هيئات الدولة السوفيتية و على كل التنظيمات الشعبية التي ينتمي إليها الشعب السوفيتي. و من أجـل القيـام بهذه المهمة، يجب تنظيم الحزب بشكل دقيق، بحيث يكون الانضباط أمراً أساسياً. و لكن يجب أيضاً أن يكـون تنظيمه ديمقراطياً. إن التوفيق بين هذين المطلبين : الانضباط و الديمقراطية يتم عـن طريـق اعتمـاد مبـدأ المركزية الديمقراطية. و ككل تنظيم ديمقراطي يجب أن تكون المستويات العليا منتخبة مـن قبـل المسـتويات الدنيا، و تقدم لها كشف حساب بشكل دوري. و بهذا الشكل تكون الديمقراطية موجودة فـي الحـزب، و هـذا الأخير يعبر عن أماني الجماهير، و لذلك فإن لينين اعتقد بأن ديكتاتورية البروليتاريا "*هي أكثـر ديمقراطيـة مليون مرة من الديمقراطية الغربية البرجوازية*"، و ذلك لأمرين بديهيين : الحزب هو التعبير الأصدق لأمـاني الجماهير، و الديمقراطية هي ديمقراطية حقيقية داخل الحزب. و لكن في الحقيقة إنّ هذه الديمقراطية لـم تكـن موجودة إلا بشكل محدود في عهد لينين و بعد موته في كانون الثاني 1924 و وصول سـتالين إلـى زعامـة الحزب لم يعد لهذه الديمقراطية أي وجود.

بوصول ستالين إلى منصب الأمين العام للحزب، سمح له هذا المنصب بتطهير جهاز الدولة من خصومه و تنصيب مقربيه في المواقع الأساسية للسلطة و ذلك كله باسم اللجنة المركزية للحزب، معتمداً في ذلك على فهمه لعقلية الجماهير التي لا تستطيع أن تفهم أصحاب النظرة العالمية و يرونهم مغامرين مثل تروتسكي و مؤيديـه. فبعد أن أبعد هذا الأخير و مناصروه سنة 1929، عمل ستالين في السنوات اللاحقة على إبعاد أو تصفية بعض الذين أيدوه في البداية و الذين رآهم خطرين على سلطته لاحقاً. فمثلاً أبعد بوكارين الذي كان يعتبره لينين مـن أفضل منظري الحزب الشيوعي، كذلك أبعد ريكوف الذي خاف لينين في منصب رئيس مجلس لجـان الشـعب (أي الحكومة في ذلك الوقت). بهذا أصبح ستالين سيد البلاد بعد تصفيات جسدية لمناوئيه خاصةً بـين أعـوام 1935-1939[1]. و نتيجة لذلك سيطرت نوع من البيروقراطية داخل الحزب، بحيث أصبحت القيادات بمعـزل عن أية رقابة من قبل القاعدة التي يطلب منها نوع من الخضوع التام. هذا من الناحية العملية، أما من الناحيـة النظرية فإن ستالين لم يضف إلا القليل إلى النظرية الماركسية. فخلافاً للنظرة الشمولية للثـورة الاشـتراكية و ضرورة تصديرها بشكل فوري إلى بقية دول العالم، فإن ستالين يفضل تمركز الاشتراكية في الاتحاد السوفيتي، عاملاً بنفس الوقت على تقوية الدولة. فنظرية زوال الدولة الماركسية لم تستبعد كلياً، و لكن تحقيقها غير محـدد بفترة معينة. فحسب ستالين: الدولة يجب أن تدعم، أن تدعم بشكل دائم، وأن تدعم بدون توقف.

[1]- حسب التقرير الذي قدمه خريتشوف إلى المؤتمر العشرين للحزب الشيوعي السوفيتي المنعقد في شباط 1956 ذكر على سبيل المثال أنـه مـن أصل 1966 عضواً في المؤتمر السابع عشر للحزب المنعقد عام 1934، صفي منهم جسدياً 1108. و من أصل 139 عضواً عدد أعضـاء اللجنـة المركزية المنتخبة قبل هذا المؤتمر صفي منهم جسدياً 98 عضواً.

لمواجهة فكرة ستالين المفرطة في الدعوى للتدعيم المستمر لسلطة الدولة، حاول خريتشوف -بدون نجاح- منذ وصوله إلى السلطة عام 1953 العمل للتخفيف من هذه الفكرة. فبعد أن سلط الضوء منـدداً فـي المـؤتمر العشرين للحزب المنعقد في شباط 1956 بالاستبداد الذي مارسه ستالين، أطلق خريتشوف نظريته المتمثلة بفكرة **دولة كل الشعب**. فحسب خريتشوف أن الدولة السوفيتية، بعد أربعين عاماً من ديكتاتورية البروليتاريا، تمكنـت عملياً من القضاء على الطبقات المستغلة و حتى تمكنت من تغيير العقلية المغروسة في نفوس الأفراد. و رغـم ذلك فإن الوحدة الكاملة للشعب لم تتحقق بعد، بحيث لا يزال يوجد طبقتان إلى ذلك الوقت : العمال و الفلاحون. و لكن مصالح هاتين الطبقتين ليست متعارضة و يمكن، بل يتوجب، إيجاد اللحمة بينهما بأقرب وقت[1]. و مـن هنا فإن الدولة أصبحت دولة كل الشعب و لم يعد لها أي دور في التصدي لأعداء الجماهير في الداخل، فلذلك لا بد أن يبدأ زوال الدولة. و لكن زوال الدولة يجب أن لا يتم إلا بصورة بطيئة و تدريجية، لأنه يبقى أمامها مهمة الدفاع عن الثورة ضد العدو الخارجي، إضافةً لمهمة إنهاء بناء القاعدة المادية الكافية للشيوعية. فمرحلة دولـة كل الشعب اعتبرت و كأنها مرحلة انتقالية بين مرحلة ديكتاتورية البروليتاريا و مرحلـة زوال الدولـة. هـذه المرحلة تتميز بإنشاء مؤسسات تسمح بتجمع المواطنين في تنظيمات جماهيرية تسـتطيع أن تمـارس مباشـرة بعض المهام التي ما زالت تمارسها الدولة حتى هذا الوقت، بشكل يمهد لمرحلة زوال الدولـة. هـذه النظريـة المتمثلة بفكرة دولة كل الشعب خلقت نوعاً من الانفتاح في النظام السوفيتي الذي ترجم من خلال الدستور الجديد للاتحاد السوفيتي[2]. هذه المشاريع المعلنة من قبل خريتشوف تمس بشكل خطير مراكز و مزايا أعضاء الجهـاز الحاكم. و لذلك استفاد هؤلاء من فشل سياسة خريتشوف الزراعية، و تمكنوا من عزله عام 1964. بعـد هـذه المرحلة الخريتشوفية، عاد الحزب الشيوعي السوفيتي إلى إيديولوجيته القديمة و غرق في البيروقراطية. و رغم أن دستور عام 1977 تمسك بنظرية دولة كل الشعب كأساس للنظام في الاتحاد السـوفيتي، فإنـه لـم تتخـذ الإجراءات الكفيلة بوضع هذا المفهوم موضع التطبيق و ذلك حتى تاريخ زوال الاتحاد السوفيتي كدولة.

فالنظرية الماركسية لمفهوم الدولة، التي اعتمدت على العامل الاقتصادي كأسـاس لهـا، تبقـى نظريـة افتراضية قاصرة. فالدولة لا تقوم على العامل الاقتصادي، على الرغم من أهميته، المتمثل في الصـراع بـين الطبقات المستغلة و الطبقات المستغلة، بدون أي اعتبار للعوامل الثقافية و الدينية و الاجتماعية. و مرحلة زوال الدولة المرتبطة بزوال الصراع بين هذه الطبقات عن طريق تحقيق المساواة الكاملة في ظل مجتمع الشـيوعية، هي فكرة طوباوية ساذجة، و تاريخ تطبيق هذه النظرية في الكثير من الدول يؤكد وجهـة نظرنـا : فالاتحـاد السوفيتي المهد التطبيقي للنظرية الماركسية، مر بالصراعات الإيديولوجية، التي أشرنا إليها سابقاً، حول مفهوم الدولة، إلى أن آل به المطاف إلى البيريسترويكا Perestroïka أو إعادة البناء الغوربتشـوفية، و هـي التـي أجهزت على الدولة السوفيتية، و أغلب الدول التي كانت تدور في فلكها.

المبحث الثاني

---

[1]- من أجل تحقيق هذه اللحمة عملت السلطة السوفيتية من بعد ذلك على تجميع الكولوخوز (تعاونيات الفلاحين) و تحويلها إلى سفخوز التي هي نوع من مزارع الدولة تشبه في نظامها من الناحية النظرية المشاريع الصناعية. كذلك عملت السلطة على تجميع الفلاحين قدر الإمكان في قرى ذات حجم كاف من أجل أن تؤمن لسكانها نوعاً من الحياة شبه المدنية.

[2]- خريتشوف أراد أيضاً العمل على مواجهة مشكلة البيروقراطية داخل الحزب. فبنظره لم يعد الحزب طليعة العمال فحسب، بل أصبح حزب كـل الشعب. فلذلك عمل خريتشوف على إعادة تنظيم الحزب : المبدأ الذي أرساه بهذا الخصوص يركز على أن القيادات يجب أن تغير وظائفها كل ثلاث سنوات، و كذلك أن تتخلى هذه القيادات عن الكثير من المزايا المادية التي تتمتع بها.

النظرية العقدية

"الدولة ظاهرة إرادية"

تقوم هذه النظرية (أو النظريات) على أن الدولة هي ظاهرة إرادية، حيث ترجع هذه النظرية أصل نشـأة الدولة إلى فكرة العقد. فالأفراد أنشؤوا الدولة بإرادتهم، من خلال عقد اجتماعي فيما بينهم. هذه النظرية، نظرية العقد الاجتماعي، برزت و حددت معالمها، في القرنين السابع عشر و الثامن عشر، فـي كتابـات عـدد مـن المفكرون السياسيين أمثال توماس هوبز Hobbes و جون لوك Locke، و بالتحديد جـان جـاك روسـو Rousseau. فهؤلاء المفكرون على الرغم من اتفاقهم على أن الأفراد انتقلوا من حالة الفطـرة L'état de nature إلـى الحيـاة الجماعية بموجب عقد، و هذا العقد يشكل الأساس القانوني أو الشرعي لقيام الدولة، فإنهم اختلفوا حول فلسفة و آلية هذا العقد. هذا الاختلاف نجم في الحقيقة عن الظروف التاريخية للمرحلة التي وضـع كـل مـن هـؤلاء المفكرين فلسفته لهذا العقد الاجتماعي.

فهوبز Hobbes (1588-1679)، الذي كان يرتبط بعلاقة قوية بأسرة ستيورات المالكة في إنكلترا، وضع نظريته حول العقد الاجتماعي للدفاع عن الملكية و الحكم المطلق، خاصةً عندما اشتد الصـراع بـين الأسـرة الحاكمة و البرلمان.

فبحسب هوبز (في مؤلفه Le Léviathan)[1] إن الأفراد كانوا يعيشون في حالة صراع (حالة الفطـرة) و عنف، حيث السيطرة للأقوى. لذلك أراد الأفراد الانتقال من حياة الصراع و العنف و ما تجره من فوضى، إلى حياة أفضل فأبرموا عقداً فيما بينهم ليعيشوا في استقرار و سلام[2]. و أطراف العقد عند هوبز هم جميع الأفراد باستثناء الحاكم، حيث اتفق الأفراد فيما بينهم في العيش تحت سيطرة أو حكم فرد منهم، يتنازلون له عن جميـع حقوقهم الطبيعية مقابل حماية الحياة المنظمة الجديدة التي ينشدونها بموجب العقد. و بموجب هذا العقـد يتمتـع الحاكم بسلطان مطلق، فهو ليس طرفاً في العقد، و الأفراد لا يملكون تجاهه سوى الخضوع لسـلطانه بعـد أن تنازلوا طوعاً، و بمحض إرادتهم، له عن جميع حقوقهم، و بالتالي فالحاكم ليس مسؤولاً أمامهم. فهوبز أراد من خلال نظريته إيجاد سند قانوني أو شرعي للحكم المطلق الذي كان سائداً في إنكلترا.

أما لوك Locke (1632-1704) الذي صاغ نظريته حول العقد الاجتماعي في مؤلفـه حـول الحكومـة المدنية 1660، فقد كان يرى بأن الأفراد كانوا يعيشون حياة حرة تسودها المساواة (حالـة الفطـرة) يحكمهـا القانون الطبيعي، و أرادوا الانتقال من هذه الحالة الفطرية إلى حياة جماعية منظمة فأقاموا عقداً فيما بيـنهم. و أطراف العقد عند لوك هم جميع الأفراد مع الحاكم، حيث اتفق الأفراد مع شخص من بينهم اختـاروه ليتـولى مهمة حكم الجماعة المنشودة، و تنازلوا له عن جزء من حقوقهم الطبيعية مقابل قيامه بأعباء الحكم مـن أجـل حماية الحياة المنظمة الجديدة التي ينشدونها بموجب العقد. و بموجب هذا العقد تكون سـلطة الحـاكم مقيـدة، فالأفراد إذ التزموا بموجب العقد مع الحاكم و هم أحرار، كان هدف التزامهم أن يحقق لهم الحاكم الأمن و العدل و حماية حقوقهم الطبيعية في ظل الحياة المنظمة الجديدة. و بالتالي فالحاكم ملتزم و مسؤول أمامهم، و في حال

---

[1] - Dmitri Georges Lavroff : "Les grandes étapes de la pensées politique", Dalloz, 1993, P.178 et suivantes.

[2] - على خلاف ما ذهب إليه أرسطو، فقد كان هوبز يرى بأن الإنسان ليس كائناً اجتماعياً بطبعه، و إنما يميل إلى العزلة.

إخلاله بشروط العقد، يحق للأفراد الخروج عن طاعته و مقاومته. فلوك أراد من خلال نظريته الانتقـال مـن الحكم المطلق الذي كان سائداً في إنكلترا إلى الحكم المقيد أو الملكية المقيدة[1].

في الحقيقة إن روسو Rousseau (1712-1778) هو الذي أظهر و أغنى نظرية العقـد الاجتمـاعي، و أعطاها هذه المكانة في الفكر السياسي، من خلال مؤلفه الذائع الصيت و المعنون باسم هـذه النظريـة "العقـد الاجتماعي" Du Contrat social، الصادر عام 1762، حيث حدد في الفصل السادس من الكتاب الأول مـن هذا المؤلف معالم نظريته[2].

فروسو في تساؤله حول أصل المجتمعات السياسية، انطلق كسابقيه، هوبز و لوك، مـن حالـة الفطـرة. فحسب فرضية روسو إن الإنسان يولد حراً و خيراً بطبيعته، و يعيش حياة تسودها الحرية و المساواة. و لكـن هذه الحياة تغيرت نتيجة تقدم المدنية و تضارب المصالح، و ازدياد التفاوت في الثروات بين الأفـراد، حيـث فسدت الحياة الفطرية التي كان ينعم بها الأفراد. و يرى روسو أن الأفراد انتقلوا بموجب عقد اجتماعي من حالة الفطرة هذه التي كانوا يعيشون فيها، إلى حياة المجتمع السياسي المنظم الذي يسمى الدولة. و قد تم إبرام العقـد بين الأفراد باعتبار أن لهم صفتين: كأفراد طبيعيين منفردين، و كأعضاء في الجماعة السياسية الجديدة. فالأفراد تنازلوا بموجب هذا العقد عن جميع حقوقهم كأفراد لصالح الشخص الجماعي الذين هم أعضاء فيه.

في الحقيقة إنّ نظرية العقد الاجتماعي لم تكن أبداً اتفاقاً قانونياً بمعنى الكلمة، أو حقيقة تاريخية، بل هـي مجرد فرضية محتملة، و هذا باعتراف روسو نفسه، الذي بدأ الفصل السادس من الكتـاب الأول، مـن مؤلفـه "العقد الاجتماعي" و الخاص بنظريته حول العقد الاجتماعي، بعبارة أفترض Je suppose[3]. فقيام الدولة على أساس العقد الاجتماعي يفترض أن ينال هذا العقد موافقة جميع رعايا هذه الدولة، و الحقيقة إن مسألة الإجمـاع مسألة مستحيلة، و المتصور هو موافقة الأغلبية. و إذا سلمنا جدلاً بحصول الإجماع، فإنه يثار التسـاؤل حـول الوضع القانوني للأفراد الذين لم ينضموا إلى العقد، أو من يريدون الانسحاب من هذا العقد، ممن يقطنون إقلـيم الدولة. لذلك يمكننا القول : إنّ هذه النظرية رغم أهميتها من ناحية ما قدمته لتطور الفكر السياسي في العالم، لا تتوافق و المنطق القانوني. و لذلك فإننا نميل إلى نظرية الدولة-المؤسسة، أو الدولة ظاهرة مؤسساتية، و هـي التي تقوم على المنطق القانوني البحت.

---

[1]- Dmitri Georges Lavroff : "Les grandes étapes de la pensées politique", Dalloz, 1993, P.192 et suivantes.

[2]- ROUSSEAU : " Du Contrat social ", éd. GF-Flammarion , 1996, P.38 et suivantes.

[3]- المرجع السابق : ROUSSEAU : " Du Contrat social ", éd. GF-Flammarion , 1996,P.38.

المبحث الثالث

نظرية المنشأة أو المؤسسة

"الدولة ظاهرة مؤسساتية"

هذه النظرية، التي نظمت، في قسم كبير منها من قبل العميد موريس هوريو Maurice Hauriou[1]، انطلقت من الواقعة القائمة على أن الدولة تتصف بمميزات الجهاز الاجتماعي المترابط: إذ إنّ الدولة تجمع من الأفراد مدار من قبل حكومة مركزية باسم فكرة المشروع أو المؤسسة، التي هي تجسيد و تحقيق لنظام اجتماعي سياسي يستفيد منه الأفراد. هذا المجموع المتكون من المؤسسة، و من السلطة المنظمة من أجل تحقيق الفكرة، و من مجموع الأفراد المستفيدين من المؤسسة، يشكل في أساسه جهازاً إدارياً مركباً. فالدولة، إذن، هي جهاز أو هيئة اجتماعية منظمة L'Etat est un organisme social structuré.

و لكن الدولة ليست التجمع أو الجهاز الوحيد المتصف بهذه الخصائص. فالشركة التجارية، و النادي الرياضي، و الجمعيات ..الخ، لها خصائص مشابهة. فالشركة المساهمة المغفلة مثلاً، هي أيضاً مجموع مركب و تشتمل على العناصر الثلاثة ذاتها فيما يتعلق بالدولة : ففكرة المشروع تقوم على تحقيق المكاسب باستثمار صناعة أو مؤسسة تجارية، و السلطة أو الحكومة التي تتولى تحقيق المشروع تتألف من مجلس الإدارة و الرئيس أو المدير الذي يتصرف تحت رقابتها، و المستفيدون من المشروع هم المساهمون الذين يأخذون مكاسب مادية من الاستثمار الصناعي أو من المؤسسة التجارية. و كذلك الأمر بالنسبة للجمعيات ذات الهدف غير الربحي كناد للسياحة مثلاً : ففكرة المشروع تنمية و تنشيط السياحة بفضل الدعاية (محاضرات، نشرات، إعلانات..الخ)، و الحكومة تتمثل بمكتب الجمعية و برئيسها، و جماعة المستفيدين تتمثل بالمنتسبين الذين يدركون فائدة المشروع و يريدون المساهمة في تحقيقه. و هذا ينطبق على كافة الأجهزة من الجمعيات و النقابات..الخ.

فلو حللنا تكوين هذه الأجهزة، نرى بروز عناصر رضائيه، إنما لا نجد عناصر تعاقدية : فالعقد كما نعلم يتميز أساساً بالتبادل، و بتلاقي الإرادات (الإيجاب و القبول)، ففي البيع مثلاً يريد البائع تسليم الشيء و قبض الثمن، و يريد المشتري الحصول على الشيء و يوافق على دفع الثمن. فكل من هاتين الإرادتين اللتين تتلاقيان و تتحددان بنفس الوقت، مضموناً أو غرضاً مختلفاً. و في تكوين الجهاز الجماعي لا يتم هذا التلاقي بين الإرادات ذات المضمون المختلف. فالمساهمون في الشركة المساهمة المغفلة، أو المنتسبون إلى نادي السياحة، يهدفون إلى الشيء نفسه : تحقيق الفكرة الرئيسية التي تقوم على أساسها الشركة أو النادي. فنحن هنا لسنا أمام تلاقي إرادات مختلفة، بل أمام جملة من الإرادات ذات المحتوى الواحد الهادفة جميعها إلى غرض واحد. و من هنا نرى خطأ روسو و أنصار نظرية العقد الاجتماعي الذين قالوا بوجود العقد لمجرد بروز العناصر الرضائية.

فالمنظمات أو الهيئات الاجتماعية تولد، في الواقع، بعملية تأسيس ترافقها و تتبعها الموافقات. فمفهوم المؤسسة يولد في أذهان الأفراد، الذين يتصورون الوسائل الكفيلة بتحقيق الفكرة. فيؤسسون جهازاً وفقاً للأصول القانونية الموجودة تحت تصرفهم بموجب أحكام القانون الساري المفعول. ثم يدعون بعد ذلك الموافقين لمعاونتهم

---

[1]- انظر خاصةً :

Jean GICQUEL : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", op.cit., P71. André HAURIOU : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", op.cit., P.130.

في تحقيق مشروعهم، و تعمل الجماعة بعد ذلك، بمجموعها المركب : فكرة رئيسية، سلطة منظمة، جماعة من الأفراد المعنيين بتحقيق الفكرة، و هذا المجموع يشكل ما يسمى بالمؤسسة.

هذه العملية التي نراها كل يوم فيما يتعلق بالشركات و الجمعيات هي نفسها التي حصلت عنـد تكـوين أو نشأة الدول. فالدولة هي نتاج تأسيس مقـرون بالموافقـات L'Etat est le produit d'une fondation et d'adhésions. و هناك أمثلة تثبت ذلك.

فنشأة الدولة الإنكليزية نتجت عن تأسيس قام به (غليوم الفاتح) و النبلاء من أعوانه. و مفهوم المؤسسة تقوم على الاستيلاء على مملكة و على حكومة هذه المملكة، و السلطة المنظمة تتألف من (غليوم) و أتباعه و جيشه، أما المستفيدون فهم الشعب الإنكليزي، المكره أولاً إلى حد ما،ثم المنتفع فيما بعد بمكاسب نظام الدولة، و الراضي القابل لأوامر السلطة الملكية. و هذا الأمر حدث بنفس الطريقة في تكوين فرنسا : التي نتجت عن عملية تأسيس قام بها (هوغ كابه) و الإقطاعيون الكبار و وافقت الجماهير الفرنسية على ذلك. و هذا ما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية : حيث قام بعملية التأسيس في نهاية القرن الثامن عشر ما يسمى في الولايات المتحدة الآن بالآباء المؤسسين. و هذا ما حدث حديثاً في الجزائر عام 1962، بعد زوال الاستعمار، حيث كان المؤسسون هم الزعماء التاريخيون الذين حققوا الاستقلال، أما الموافقات فقد تكونت من مجموع الشعب.

فالأساس القانوني للدولة، إذن، يقوم على عملية تأسيس مقرونة بعملية الموافقة. و مع الزمن تـذبل فكـرة التأسيس، لتبرز مكانها الموافقة الاعتيادية في الواجهة. حتى إذا وضع الدستور، كرس و صيغ بشكل رسمي ما هو قائم فعلاً، أو على الأقل جزء كبير منه. فالدستور لا ينشئ الدولة التي سبقته إلى الوجود في الحياة القانونية، و لكن يقرر و يوضح شروط الحياة السياسية و القانونية للدولة.

و التأسيس، الذي نحن بصدده، هو عملية قانونية، حتى و لو تحقق وفقاً لأساليب لا تبدو متناسبة مع الغاية المرجوة. فمضمون تأسيس أي جهاز اجتماعي هو خلق مجموعة من الالتزامات: التزامات أعضاء المجموعـة تجاه السلطة أو الحكام والتزامات الحكام تجاه فكرة مفهوم المؤسسة و تجاه المنتسبين أو الرعايا. فالالتزام هـو فكرة قانونية في جوهرها.

و لا يهم كثيراً أن يجري التأسيس وفقاً لأساليب بالية أو لم تعد مقبولة (المناداة بالولاء مـثلاً). و لا يهـم أيضاً أن تكون آثار التأسيس قد تجاوزت تطلعات المؤسسين و حدود أو نصوص صكوك التأسيس. فيكفي لكـي يكون الالتزام صحيحاً من وجهة النظر القانونية، أن يكون قد أقر من قبل سلطة سياسية مقبولة لدى الرعيـة و قائمة وفقاً للأصول المقبولة في عصر التأسيس.

الـفـصـل الـثـالـث

أشكال الدول

تقسم الدول من حيث أشكالها إلى دول بسـيطة أو موحـدة Les Etats simples ou unitaires و دول مركبة Les Etats composés. و معيار هذا التقسيم يقوم على الوصف أو التركيب الـداخلي للسـلطة فـي الدولة. ففي الدول البسيطة أو الموحدة تكون السلطة موحدة، أما في الدول المركبة فإن السلطة تكون مركبـة أو متعددة. و يوجد في عالمنا اليوم ما يزيد عن /180/ دولة، أغلبها دول موحدة أو بسيطة، و الباقي دول مركبـة أو بالأحرى فيدرالية. و لكي نفهم آلية تنظيم و سير هذين الشكلين من أشكال الدول في عالمنا المعاصر، فإننـا سوف نقوم بدراسة ذلك في مبحثين :

المبحث الأول : الدولة الموحدة أو البسيطة

المبحث الثاني : الدولة المركبة

المبحث الأول
الدولة الموحدة أو البسيطة

الدولة الموحدة هي دولة بسيطة في تركيبتها الدستورية : سلطة سياسية واحدة، و جماعة بشرية متجانسة، و دستور واحد و قوانين موحدة، في ظل إقليم موحد. ففي الدولة الموحدة تظهر الدولة كوحدة واحدة سواء من الناحية الخارجية أم من الناحية الداخلية. بتعبير آخر، الدولة الموحدة أو البسيطة هي الدولة التي يسود فيها مبدأ وحدة الدولة بمظاهره، مهما كانت آليات ممارسة هذا المبدأ و ما قد يعتريه من استثناءات.

المطلب الأول
مظاهر وحدة الدولة

من التعريف السابق، تتجلى مظاهر وحدة الدولة في ثلاثة أمور أساسية :

- **وحدة السلطة :** السلطة السياسية في الدولة واحدة، فهيئات الدولة الحكومية (تشريعية، تنفيذية، قضائية) واحدة، تتولى وظائفها وفقاً لدستور واحد و قوانين موحدة.
- **وحدة الجماعة البشرية :** الدولة البسيطة موحدة في العنصر البشري، أي أن السلطة السياسية تخاطب جماعة متجانسة بما تصدره من قوانين و قرارات، على الرغم مما قد يوجد من اختلافات بين أفراد هذه الجماعة.
- **وحدة الإقليم :** الدولة البسيطة موحدة في عنصر الإقليم، أي أن السلطة السياسية بما تصدره من قوانين و قرارات، تسري على جميع أجزاء إقليم الدولة، على الرغم من وجود اختلافات محلية.

فالقاعدة أو المبدأ العام و الهام المستخلص من وحدة السلطة، كمظهر من مظاهر مبدأ وحدة الدولة، هو وحدة سلطة التشريع بشقيه : وحدة الهيئة التشريعية و وحدة التشريع. و لكن الدولة تبقى ذات طبيعة موحدة أو بسيطة، على الرغم من وجود استثناء من هذه القاعدة.

يمكن للهيئة التشريعية الواحدة أن تقر قوانين لا تطبق على كامل أجزاء إقليم الدولة أو تطبق على جزء منه. أي نكون أمام وحدة المشرع و اختلاف أو تعدد التشريعات. و هذا الأمر مطبق في عدد من الدول ذات الطبيعة الموحدة أو البسيطة. فمثلاً في المملكة المتحدة البريطانية المؤلفة من إنكلترا و بلاد الويلز و اسكتلندا و ايرلندا الشمالية، يوجد بعض القوانين المطبقة في أحد هذه الأجزاء دون الأجزاء الأخرى أو العكس. و في فرنسا ذات الطبيعة الموحدة أو البسيطة أيضاً، يوجد قوانين خاصة تطبق على محافظات و أقاليم ما وراء البحار و لا تطبق في فرنسا-الأم.

كذلك يمكن أن يتعدد التشريع و يتعدد المشرع في بعض الدول الموحدة أو البسيطة التي تأخذ بنظام الأقلمة La régionalisation (لامركزية واسعة أو شديدة). ففي أسبانيا و من أجل تلبية بعض المطالب الإقليمية ذات النزعات الانفصالية مثل كاتالونيا Catalogne و غاليس Galice و بلاد الباسك Pays Basque، اعترف دستورها الصادر 6 كانون الأول 1978 بوجود مجموعات مستقلة، و بموجب المادة /152/ من هذا الدستور منحت كل من هذه المجموعات المستقلة الحق في تشكيل برلمان منتخب بالاقتراع المباشر على الطريقة النسبية،

و حكومة مسؤولة أمام هذا البرلمان، و رئيس الحكومة يسمى رسمياً من قبل الملك[1]. و حـددت المـادة /149، ف1/ اختصاصات الدولة في /32/ مجالاً (علاقات دولية، دفاع وقوى مسلحة، إدارة القضـاء، ماليـة عامـة، ..الخ). و تحدد المادة /148، ف1/ اختصاص المجموعات المستقلة في /22/ مجالاً (تنظيم مؤسسـات الحكـم الذاتي، تأهيل الإقليم، ..الخ).

المطلب الثاني
الدولة الموحدة و المركزية و اللامركزية الإدارية

إنّ مبدأ وحدة الدولة كأساس في الدولة الموحدة أو البسيطة، و وحدة السلطة كمظهر من مظـاهر وحـدة الدولة و بساطة تركيبها الدستوري، لا يفرض آلية محددة لممارسة هذه السلطة، أي لا يوجد شكل محدد لتوزيع الصلاحيات المعهود بها إلى السلطة الإدارية في الدولة. فالإدارة في ظل الدولة الموحدة يمكن أن تكون مركزية أو لامركزية.

أولاً- الدولة الموحدة و المركزية الإدارية

قد تأخذ الدولة الموحدة أو البسيطة بنظام المركزية الإداريـة La centralisation administrative، و نظام المركزية الإدارية يقضي بتركيز ممارسة الوظيفة الإدارية بيد السلطة المركزية في العاصمة عن طريـق موظفين تابعين لها وفق سلم إداري منظم الـدرجات La hiérarchie administrative، يخضـع فيـه كـل مرؤوس لسلطة رئيسه من الأدنى إلى الأعلى حيث يوجد الرئيس الإداري الأعلى الذي تتركز بيـده السـلطات الإدارية.

و يوجد أسلوبان لممارسة الوظيفة الإدارية داخـل نظـام المركزيـة الإداريـة : التركيـز الإداري La concentralisation administrative، و عدم التركيز الإداري أو اللاحصرية La déconcentralisation administrative. و يقصد بالتركيز الإداري حصر سلطة البت و التقرير بيد الـرئيس الإداري، فـي جميـع المسائل الداخلة في اختصاصه، دون مشاركة من قبل نوابه أو مرؤوسيه. أما عدم التركيز الإداري فيقصد بـه قيام الرئيس الإداري بنقل سلطة البت و التقرير في بعض اختصاصاته إلى نوابه و مرؤوسيه، سواء تـم ذلـك بمقتضى نصوص قانونية أم تنظيمية أم بطريق التفويض La délégation. و عدم التركيز الإداري يمكـن أن يكون عدم تركيز داخلي عندما تنقل سلطة التقرير في بعض الاختصاصات من الـرئيس الإداري إلـى بعـض موظفي الإدارة المركزية، و قد يكون خارجياً عندما تنقل سلطة البت و التقرير في بعض الاختصاصـات مـن الرئيس الإداري إلى بعض الموظفين المتواجدين في الأقاليم.

ثانياً- اللامركزية الإدارية

قد تأخذ الدولة الموحدة أو البسيطة بنظام اللامركزية الإدارية La décentralisation administrative.

---

[1]- انظر : J. Daniel : "Contestation, régionalisme et décentralisation en Espane", Pouvoir, N40, 1987.
كذلك انظر : Bernard CHANTEBOUT "Droit Constitutionnel et Science Politique", 13 éd, Armand Colin, 1996, P67-68.

و يقضي نظام اللامركزية الإدارية بتوزيع ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة بين السلطة المركزية في العاصمة و بين هيئات مستقلة تتمتع بالشخصية الاعتبارية : محلية أو إقليمية (محافظات، مدن، بلدان، بلديات) La décentralisation territoriale، و مرفقية أو مصلحية (مؤسسات عامة أو هيئات عامة) La décentralisation par service. بحيث تتمتع هذه الهيئات المستقلة بسلطة البت و التقرير بالاختصاصات التي يخولها لها القانون، و ذلك تحت إشراف السلطة المركزية، التي تمارس على هذه الهيئات نوعاً من الرقابة الإدارية تسمى بالوصاية الإدارية La tutelle administrative[1].

من ذلك يتبين بأن المركزية و اللامركزية الإدارية نظامان يتعلقان بكيفية توزيع و ممارسة الوظيفة الإدارية في الدولة، و ليس بكيفية تنظيم و ممارسة الوظيفة الحكومية. فسواء أخذ بهذا النظام أم ذاك فإن ذلك لا يمس وحدة السلطة السياسية التي هي مظهر من مظاهر الدولة الموحدة أو البسيطة : فيظل هناك دستور واحد للدولة، و قوانين واحدة، و سلطة عامة واحدة. و لذلك فالدول البسيطة يمكن أن تلجأ إلى أي من الأسلوبين لتنظيم ممارسة الوظيفة الإدارية دون التأثير على شكلها السياسي و الدستوري باعتبارها دولة موحدة أو بسيطة.

[1] - حول مفهوم المركزية الإدارية انظر : René CHAPUS : "Droit administrative général", Tome I, 7éd., Montchrestien, 1993, N.431 et suivants, P.312 et suivants.

و حول هذا المفهوم و خصوصاً في سورية انظر مؤلف أستاذنا الدكتور عبد ا طلبه : "مبادئ القانون الإداري"، الجزء الأول، منشورات جامعة حلب، 1990-1991، ص105 و ما بعدها.

المبحث الثاني
الدولة المركبة

يقصد بالدولة المركبة، الدولة التي تتألف من اتحاد دولتين أو أكثر. و الدول المركبة قد تتخذ أشكالاً مختلفة تبعاً لدرجة قوة هذا الاتحاد المكون للدولة المركبة. و يمكن أن نميز بهذا الصدد فئتين من الدول المركبة : الفئة الأولى تضم اتحاد الدول بأشكالها المختلفة، أما الفئة الثانية فهي الاتحاد المركزي أو الدولة الفيدرالية.

المطلب الأول
اتحاد الدول

يقصد باتحاد الدول، وجود وحدة سياسية بين مجموعة من الدول تميزها عن المجموعة الدولية. و مجموعة الدول هذه لا تؤلف فيما بينها دولة جديدة، و إنما مجرد اتحاد دول توجد في قمتها مجرد مؤسسات أو هيئات مشتركة أو تنسيقية، و ليس سلطة سياسية عامة. و في هذا الصدد يمكننا تمييز نوعين قديمين : الاتحاد الشخصي و الاتحاد الحقيقي، و نوع ثالث لا يزال قائماً هو الاتحاد الاستقلالي أو الكونفدرالي.

أولاً- الاتحاد الشخصي

الاتحاد الشخصي Union personnelle، هو اتحاد بين دولتين أو أكثر، تخضع الدول الداخلة فيه لحكم شخص واحد (ملك أو رئيس جمهورية)، مع احتفاظ كل دولة من دول الاتحاد باستقلالها الكامل داخلياً و خارجياً. و هذا النوع من الاتحاد كان يحدث عادةً نتيجة لتوارث العرش أو الزواج، و يمكن أن يحدث نتيجة اتفاق دولي. و ينقضي الاتحاد الشخصي بزوال الأسباب التي أدت إلى قيامه.

فمن الناحية القانونية، لا يكون الاتحاد الشخصي شخصاً دولياً جديداً، فكل دولة داخلة في الاتحاد تحتفظ بشخصيها الدولية الخاصة. كذلك تحتفظ كل دولة عضو في الاتحاد بنظامها الداخلي المستقل و المختلف عن الدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد : فالاتحاد الشخصي بين بلجيكا و الكونغو الذي كان قائماً بين 1885-1908، كان النظام السياسي في بلجيكا ملكياً برلمانياً، و في الكونغو ملكياً مطلقاً. كذلك لا يوجد مؤسسات مشتركة لهذا الاتحاد، فالمظهر الوحيد للاتحاد يتمثل في خضوع الدول الداخلة فيه لرئاسة شخص واحد، لا يمارس صلاحياته باعتباره رئيساً للاتحاد و إنما بصفته رئيساً لكل دولة داخلة في الاتحاد على حده. فالدول الداخلة في الاتحاد الشخصي يمكن أن تعقد معاهدات فيما بينها، و تتبادل السفراء، و يكون رعايا كل دولة من دول الاتحاد أجانب بالنسبة للدول الأخرى الأعضاء في الاتحاد، بل و يمكن أن تكون الدول الداخلة في الاتحاد في حالة حرب فيما بينها.

و في الحقيقة هذا النوع من الاتحاد لم يعد يحدث في عصرنا الحالي، و من الأمثلة التاريخية على هذا النوع من الاتحاد : اتحاد هولندا و اللوكسمبورغ 1895، اتحاد إنكلترا و هانوفر 1714. و من أمثلة هذا النوع

من الاتحاد و التي لا تزال مستمرة، و لو أنها أخذت طابعاً آخر[1]، رابطة دول الكومنولث Commonwealth، فملكة بريطانيا هي بالإضافة لكونها رئيساً للدولة البريطانية، هي رئيس لهذه الرابطة و رئيس لبعض دول هـذه الرابطة مثل كندا و استراليا و نيوزلندا[2].

ثانياً- الاتحاد الحقيقي أو الفعلي

الاتحاد الحقيقي Union réelle، هو اتحاد بين دولتين أو أكثر، تفقد الدول الداخلة فيه سيادتها الخارجية و شخصيتها الدولية، أي تكون شخصاً دولياً جديداً، و لكن تحتفظ بسيادتها الداخلية : دستورها و قوانينها و نظامها السياسي.

و الاتحاد الحقيقي أو الفعلي لا يشكل دولة جديدة بمفهوم فقه القانون الدستوري، و إنما يشكل فقط شخصاً جديداً على المستوى الدولي، يملك وحده حق التمثيل الدبلوماسي و جميع الاختصاصات في المسائل الدولية. و يكون للاتحاد رئيس واحد، لكن تحتفظ كل دولة من دول الاتحاد بنظامها السياسي على الصعيد الداخلي.

و في الحقيقة هذا النوع من الاتحاد لم يعد قائماً في عصرنا الحالي، و من الأمثلة التاريخية على هذا النوع من الاتحاد : الاتحاد بين النمسا و المجر (إمبراطورية النمسا و المجر) 1867-1918 الذي انتهى بعد هزيمـة الاتحاد في الحرب العالمية الأولى، و الاتحاد بين السويد و النرويج 1815-1905 الذي انتهى بموجب معاهـدة استوكهلم.

ثالثاً- الاتحاد الاستقلالي أو الكونفدرالي

الاتحاد الاستقلالي أو التعاهدي أو الكونفدرالي La confédération، هو أقوى أنواع اتحاد الـدول، و لا يزال هذا النوع مستخدماً حتى الآن. لذلك بعد تحديد مفهوم الاتحاد الكونفدرالي سوف نقدم بعض الأمثلة علـى هذا النوع من الاتحاد.

I-مفهوم الاتحاد الكونفدرالي

الاتحاد الكونفدرالي هو تجمع عدة دول، بموجب القانون الدولي (معاهدة)، بهدف تحقيق مصالح مشـتركة (اقتصادية، دفاعية، ثقافية، ..الخ) للدول الداخلة في الاتحاد، و تحتفظ كل من الدول الأعضاء بسيادتها الداخليـة و الخارجية، و يتولى التنسيق بين دول الاتحاد هيئة سياسية مشتركة تضم مندوبين عن جميع الدول الأعضاء.

و ليس بالضرورة أن تتماثل الاتحادات الكونفدرالية بين الدول سواء من حيث الهدف أو من حيث طريقـة تنظيمها، و لكن تتميز بعدة خصائص يمكن استنتاجها من التعريف الذي تقدمنا به :

1-الاتحاد الكونفدرالي هو اتحاد بين مجموعة دول عن طريق معاهدة دولية، فالذي يحكم العلاقة بـين الـدول الأعضاء معاهدة و ليس دستوراً.

2-الدول الأعضاء في الاتحاد الكونفدرالي متساوون من حيث الحقوق و الواجبات، فهم متساوون في التمثيل في الهيئات المشتركة لإدارة الاتحاد، بصرف النظر عن المساحة أو الحجم الديموغرافي أو المكانـة الدوليـة للدول الأعضاء.

---

[1]- هناك اتجاه لتدعيم دور رابطة الكومنولث، فقد تم إنشاء أمانة عامة له، من أجل العمل على إيجاد نوع من التعاون الثقافي و الاقتصادي بين دول الرابطة.

[2]- هذا الاتحاد ليس له أية قيمة من الناحية العملية، فالملكة لا تمارس أية اختصاصات فعلية في بريطانيا أو بقية دول رابطة الكومنولث.

3- يبقى رعايا الدول الأعضاء محتفظين بجنسيتهم الخاصة، فلا توجد جنسية مشتركة، إذ لا يوجد إقليم مشترك و شعب واحد. فالعلاقة في ظل الاتحاد هي علاقة بين دول أو حكومات، ممثلة في هيئات المؤتمر.
4- حتى في المجال الدولي تبقى كل دولة محتفظة بسيادتها الخارجية، فالحرب بين دولة من دول الاتحاد و دولة أخرى غير عضو لا تعتبر حرباً بين جميع دول الاتحاد و هذه الدولة، و الحرب بين دولتين من دول الاتحاد هي حرب بين دول و ليس حرباً أهلية، و يمكن أن تكون العلاقات الدبلوماسية مقطوعة بين دولتين من دول الأعضاء.

II- أمثلة على الاتحاد الكونفدرالي

هناك العديد من الأمثلة القديمة و الحديثة على الاتحاد الكونفدرالي :

فمن الأمثلة القديمة لهذه النوع من الاتحاد التي زالت إما بتحولها إلى دول فيدرالية أو بتفككها يمكن أن نذكر : الاتحاد السويسري La confédération Helvétique 1815-1848، و الاتحاد الأمريكي La confédération Américaine 1776-1787، اللذين تحولا إلى دول فيدرالية، و الاتحاد الجرماني La confédération Germnaique 1815-1866 الذي حل و تفكك.

أما أمثلة الاتحاد الكونفدرالي الحديثة فهي كثيرة و سوف نشير إلى البعض منها و خاصةً في الوطن العربي: كجامعة الدول العربية، اتحاد المغرب العربي، و مجلس التعاون الخليجي، إضافة لنموذج فريد، يحتذى به، هو الاتحاد الأوربي الذي ينحو من الكونفدرالية إلى الفيدرالية، لذلك سوف نتوسع قليلاً في شرحنا له، لأهميته كنموذج لنا نحن العرب.

1- جامعة الدول العربية

تعتبر جامعة الدول العربية التي أنشئت في 12 آذار 1945 أحد أشكال الاتحاد الكونفدرالي، و تضم الدول العربية المؤسسة، و الدول التي انضمت إلى الميثاق لاحقاً. و الدول العربية الأعضاء في الجامعة يتمتعون بالسيادة خارجياً و داخلياً، بل إن المادة /2/ من الميثاق حددت الهدف من قيام الجامعة بصون استقلال الدول العربية و سيادتها، إضافة لتوثيق العلاقات بين دول الجامعة في المسائل الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية و الأمنية (المادتين 5 و 7 من الميثاق).

فجامعة الدول العربية، ليست دولة جديدة، و إن كانت تعتبر شخصاً دولياً. فلا يوجد على رأسها حكومة و إنما مجرد هيئات تنسيق. على رأس هذه الهيئات : **مؤتمر القمة**[1]، و **مجلس الجامعة، و الأمانة العامة للجامعة**، إضافةً لبعض **الهيئات المتخصصة** التابعة للجامعة. فالدول الأعضاء ممثلون في الجامعة عن طريق مندوبين.

و لكن للأسف فإن جامعة الدول العربية كاتحاد كونفدرالي كان من المفترض أن يؤدي مع الوقت إلى تقارب الدول الأعضاء بهدف قيام وحدة عربية، و لو بشكل فيدرالي، على غرار ما يحدث في أوربا الآن، إلا أنه لم يحقق هذه الهدف الافتراضي، و لا حتى الأهداف المعلنة في الميثاق. وفي ظل عدم فاعليتها، فإن الإبقاء

---

[1]- تجدر الإشارة هنا إلى أنه تم في المؤتمر الطارئ للقمة العربية المنعقد في 21-2000/10/22 في القاهرة، إضافة ملحق لميثاق الجامعة ينص على الانعقاد الدوري و بشكل سنوي لمؤتمر القمة خلال شهر آذار من كل عام، مما يشكل خطوة إيجابية، و لو محدودة، نحو تفعيل العمل العربي المؤسسي المشترك.

على جامعة الدول العربية أو إلغاءها أصبحت مسألة مطروحة على الأمة العربية في ظل الظروف الدولية و التغيرات الإقليمية و التحديات التي تتعاظم من حيث الحجم و التأثير و النتائج على أمتنا العربية[1].

2-اتحاد المغرب العربي

كذلك فأن اتحاد المغرب العربي، الذي أنشئ بموجب معاهدة وقعت عام 1989 بين المغرب و تونس و الجزائر و ليبيا و موريتانية، يعتبر اتحاداً كونفدرالياً، يهدف (المادة /2/ من معاهدة التأسيس) إلى تمتين أواصر الأخوة بين الدول الأعضاء و شعوبها، و تحقيق رفاهية مجتمعات المغرب العربي و الدفاع عن حقوقها، و المساهمة في صيانة السلام القائم على العدل و الإنصاف، و اتباع سياسة مشتركة في مختلف الميادين، و العمل تدريجياً على تحقيق حرية تنقل الأشخاص و الخدمات و السلع و رؤوس الأموال بين الدول الأعضاء. و الدول الأعضاء تحتفظ بسيادتها و استقلالها خارجياً و داخلياً و هذا ما حرصت على تأكيده معاهدة التأسيس التي نصت في المادة /3/ منها على أن أحد أغراض الاتحاد الحفاظ على استقلال الدول الأعضاء فيه.

و هذا الاتحاد ليس دولة جديدة و إنما مجرد اتحاد بين دول، حيث يوجد على رأس الاتحاد : **مجلس الرئاسة** الذي يعتبر السلطة العليا و يتألف من رؤساء الدول الأعضاء، **مجلس وزراء الخارجية** الذي يقوم بالتحضير لأعمال مجلس الرئاسة، **الأمانة العامة** و تتشكل من ممثل عن كل دولة عضو، **لجنة المتابعة** و تتكون من عضو من كل من الدول الأعضاء، و تقوم بمتابعة قضايا الاتحاد، و تقدم نتائج عملها إلى مجلس وزراء الخارجية، **مجلس الشورى** الذي يعتبر هيئة استشارية، و هو مؤلف من عشرة أعضاء عن كل دولة عضو يتم اختيارهم من قبل الهيئات النيابية للدول الأعضاء، **الهيئة القضائية** التي تتألف من قاضيين اثنين عن كل دولة عضو تعينهما الدولة المعنية لمدة /6/ سنوات، و تجدد النصف كل /3/ سنوات، و تنتخب الهيئة رئيساً من بين أعضائها لمدة سنة واحدة، إضافةً لعدد من **اللجان الوزارية المتخصصة** التي ينشئها مجلس الرئاسة، و يحدد مهامها.

و للأسف أيضاً فإن اتحاد المغرب العربي و بتأثير عدد من العوامل الداخلية و الخارجية، دخل في مرحلة من التعثر و الركود و عدم الفعالية، سواء على مستوى الإنجازات أم على مستوى النشاط المؤسسي[2].

3-مجلس التعاون الخليجي

مجلس التعاون الخليجي، الذي أنشئ في 4 شباط 1981 و يضم المملكة العربية السعودية و دولة الإمارات العربية المتحدة و الكويت و قطر و البحرين و سلطنة عمان، هو الاتحاد الكونفيدرالي العربي الوحيد الذي يسير بصورة مرضية.

هذا الاتحاد يهدف كما حددت المادة /4/ من نظامه الأساسي إلى توثيق العلاقات بين دول الخليج العربي في مختلف المجالات. فهو ليس دولة فوق الدول الأعضاء، رغم أنه يتمتع بشخصية قانونية مستقلة عن الدول الأعضاء، هذه الأخيرة تحتفظ بكامل سيادتها على المستويين الخارجي و الداخلي.

---

[1]- انظر بهذا الخصوص، محمد وفاء حجازي : "الجامعة العربية و مستقبل العمل العربي المشترك"، مجلة الفكر السياسي، اتحاد الكتاب العرب- دمشق، العدد الثاني، 1998، ص76 و ما بعدها.

[2]- انظر بهذا الخصوص، زايد عبيد ا مصباح : "اتحاد المغرب العربي : الطموح و الواقع"، مجلة المستقبل العربي، مركز دراسات الوحدة العربية، العدد 236، 1998، ص27 و ما بعدها.

و يوجد على رأس هذا الاتحاد عدد من الهيئات : **المجلس الأعلى** الذي يضم رؤساء الدول الأعضـاء، و **المجلس الوزاري** الذي يضم وزراء خارجية الدول الأعضاء، و **الأمانة العامة**.

و كما أشرنا سابقاً، و لحسن الحظ، فإن مجلس التعاون الخليجي هو الاتحاد الكونفيدرالي الوحيد في الوطن العربي الذي يعمل و يسير بصورة مرضية، باستثناء بعض المشاكل البسيطة، سواء على مستوى الإنجازات أم على مستوى المؤسسات. فعلى مستوى الإنجازات فقد حقق الكثير مما يصعب حصره، أمـا علـى المسـتوى المؤسسي فإن اجتماعات المجلس الأعلى و المجلس الوزاري تتم بشكل دوري و كما هو محدد لها، و ذلك على غرار ما يحدث في الاتحادات المتقدمة كالاتحاد الأوربي.

4- الاتحاد الأوربي من الكونفدرالية إلى الفيدرالية

من أجل تحقيق تعاون بين دول القارة الأوربية فقد بدأت الدول الأوربية الغربيـة بإنشـاء تجمعـات ذات أهداف اقتصادية فيما بينها، كان أولها معاهدة باريس في 18 آذار 1951 التي أنشأت المجموعة الأوربية للفحم و الصلب .C.E.C.A، ثم معاهدتا روما في 25 آذار 1957 اللتان أنشأتا المجموعة الاقتصـادية الأوربيـة .C.E.E أو السوق الأوربية المشتركة، و المجموعة الأوربية للطاقة الذرية Euratom. إضافةً لعـدد مـن البروتوكولات و الإعلانات المختلفة، و عدد من المعاهدات التعديلية، و خصوصاً ما يعرف بالقانون الأساسـي (الدسـتور) للمجموعـة (.A.U.E) Acte unique européen لعـام 1986[1] و معاهـدة ماستريشـت Maastricht في 7 شباط 1992 (التي دخلت حيز النفاذ في الأول من كانون الأول عام 1993). هذه المعاهدة الأخيرة تهدف إلى قيام الوحدة السياسية الأوربية، التي أصبحت تسمى منذ ذلك الوقت بالاتحاد الأوربي.

و يضم هذا الاتحاد الآن الأعضاء المؤسسين و هم : ألمانيا و بلجيكا و فرنسا و إيطاليا و اللوكسمبورغ و هولندا، و انضم إليهم الدانمارك و ايرلندا و المملكة المتحدة في العام 1972، و اليونان فـي العـام 1979، و إسبانيا و البرتغال في العام 1985، و النمسا و فنلندا و السويد في العام 1995، إضافةً لعدد من الدول المرشحة للدخول في عضوية الاتحاد في الوقت القريب.

و يتكون الاتحاد الأوربي حالياً من عدة هيئات أو مؤسسات تجعل عملية اتخاذ القرارات معقده إلى حد ما، مما دفع الحكومات الأوربية لعقد اجتماع في مدينة توران Turin في إيطاليا للنظر في إعادة تنظيم بناء هيئـات الاتحاد بشكل عقلاني يسهل معه اتخاذ القرارات. و حتى تاريخه فإن الاتحاد الأوربي يضم الهيئـات الرئيسـية التالية :

❖ *تنفيذية الاتحاد (الهيئة التنفيذية)*

تتألف تنفيذية الاتحاد من المؤسسات الثلاثة التالية :

- المجلس Le Conseil

يتكون المجلس من عدد من الوزراء مساو لعدد الدول الأعضاء، كل دولة عضو تفوض الوزير الذي تراه مختصاً لمعالجة المسائل المعروضة على جدول اجتماع المجلس. هذا المجلس يشكل هيئة ذات طابع كونفدرالي، بحيث أن كل الدول الأعضاء ممثلة بشخصيات تتلقى تعليمات محددة من قبل حكومتهـا. و معظـم القـرارات

---

[1]- المعاهدة الأوربية الوحيدة هي معاهدة موقعة في 17 و 28 شباط من قبل الدول الأعضاء (كان عددهم /12/ في ذلك الوقت)، تعدل المعاهـدات المتتالية و العديدة للمجموعة الأوربية.

الداخلة في اختصاص المجلس لا تتخذ بالإجماع، و إنما بالأغلبية الموصوفة /62/ صوت على /87/، حيث كل دولة تملك عدداً من الأصوات بحسب أهميتها : فرنسا و ألمانيا و بريطانية و إيطاليا تملك كل منها /10/ أصوات، إسبانيا تملك /8/ أصوات، بلجيكا و هولندا و اليونان و البرتغال تملك كل منها /5/ أصوات، النمسا و السويد تملك كل منهما /4/ أصوات، الدنمرك و فنلندا و ايرلندا تملك كل منها /3/ أصوات، و اللوكسمبورغ تملك صوتين فقط.

- المجلس الأوربي Le Conseil européen

المجلس الأوربي هو عبارة عن اجتماع رؤساء دول و حكومات الدول الأعضاء، إضافةً لرئيس اللجنة. و ينعقد المجلس مرتين في السنة على الأقل. هذه الهيئة كان وجودها بدايةً بشكل عرفي، و أصبح مكتوباً بعد النص على ذلك في القانون الأساسي للمجموعة L'Acte unique européen لعام 1986. هذه الهيئة تعمل على تحقيق التقدم في بناء الاتحاد الأوربي، و قد كلفتها معاهدة ماستريشت Maastricht بإعطاء الاتحاد الإمكانات الضرورية لتطويره، إضافة لتحديد التوجهات السياسية للاتحاد. هذه الهيئة لا تتخذ قراراتها إلا بالإجماع، و تؤمن رئاسته بشكل دوري كل /6/ أشهر من إحدى الدول الأعضاء.

- لجنة المجموعة La Commission de la Communauté

تتألف لجنة المجموعة الأوربية من /20/ عضواً أو مفوضاً، يعينون لمدة /5/ سنوات قابلة للتجديد، من قبل حكومات الدول الأعضاء وفقاً لإجراءات معقدة : الدول الأعضاء تتفق، بعد استشارة البرلمان الأوربي على الشخصية التي ترشحها لشغل منصب رئيس اللجنة. ثمّ تتفق الدول الأعضاء بالتعاون مع رئيس اللجنة المرشح على تسمية بقية أعضاء اللجنة. و بعد ذلك تطرح أسماء اللجنة كهيئة للتصديق من البرلمان، ثمّ تعين من قبل الدول الأعضاء. و اللجنة مسؤولة أمام البرلمان فقط، و ليس أمام الدول الأعضاء أو المجلس، حيث تتمتع باستقلالية كاملة تجاههم. و كل مفوضCommissaire يختص بقطاع معين من النشاط (كما هو حال الوزير في الحكومة). و لكن قرارات اللجنة تتخذ بشكل جماعي Collégial[1].

❖ *البرلمان الأوربي (الهيئة التشريعية) Le Parlement européen*

بمواجهة الهيئة التنفيذية للاتحاد المتعددة الرؤوس أو المؤسسات، يوجد البرلمان الأوربي. و أنشئ هذا البرلمان عام 1957، و كان يتألف بدايةً من ممثلين عن البرلمانات الوطنية للدول الأعضاء. و أصبح منذ 1979ينتخب بالاقتراع العام المباشر من قبل شعوب الدول الأعضاء. و يتألف البرلمان حالياً من /626/ مقعداً موزعة على الدول الأعضاء بمقتضى صيغة توافقية تؤمن مبدأ المساواة بين عدد السكان و التمثيل المعبر للدول الأعضاء : مثلاً اللوكسمبورغ تملك مقعداً واحداً عن كل /63000/ مواطن، في حين فرنسا تملك مقعداً واحداً عن كل /650000/ مواطن و ألمانيا تملك مقعداً واحداً عن كل /800000/ مواطن.

و لا يقوم تجمع الكتل البرلمانية في البرلمان الأوربي على أساس رابط الوطنية أو الجنسية، و إنما على أساس الإيديولوجية التي يدافعون عنها. فالبرلمان الأوربي لا يمثل الدول و الحكومات الأوربية، و إنما الشعوب الأوربية. و اختصاصات البرلمان محدودة، و يمكن إجمالها في أربعة نواح : 1-يساهم في إعداد التشريعات الأوربية، 2-يراقب عمل اللجنة فيمكنه سحب الثقة منها بأغلبية ثلثي أعضاء البرلمان مما يرغم اللجنة على

[1]- تملك اللجنة حالياً حوالي /15000/ موظف، بينهم حوالي /2700/ مترجم.

الاستقالة، 3-يقر ميزانية الاتحاد، 4-موافقته ضرورية لتعديل المعاهدات المتعلقة بالاتحاد، 5- قبول انضـمام أعضاء جدد إلى الاتحاد.

❖ محكمة العدل الأوربية (الهيئـة القضـائية) *La Cour de Justice des comminautés européennes*

تتكون محكمة العدل الأوربية .C.J.C.E من /15/ قاضياً، يساعدهم /9/ محامين عـامين، جمـيعهم معينون لمدة /6/ سنوات باتفاق حكومات الدول الأعضاء في الاتحاد، و يجدد نصفهم كل /3/ سنوات. هـؤلاء القضاة مستقلون عن دولهم، و يختارون من بينهم رئيساً للمحكمة.

و تختص هذه المحكمة بالرقابة على مشروعية قرارات هيئات الاتحاد التنفيذيـة (المجلـس و اللجنـة) و إلغائها بسبب تجاوز السلطة، و إلغاء قرارات الدول الأعضاء فيما يتعلق بأحكام المعاهدات الناظمة للاتحـاد. و يمكن اللجوء إلى المحكمة من قبل جميع هيئات الاتحاد، و الدول الأعضاء، و الأفراد أصـحاب المصـلحة. و يمكن أن تلجأ إليها الدول الأعضاء من أجل تقديم تفسير للتشريعات الأوربية، و يمكن أن تلجأ إليهـا المحـاكم الوطنية لطلب تفسير. و بموجب معاهدة ماستريشت Maastricht تملك المحكمة الحق في أن تـدين أو تحكـم بغرامات مالية على الدول الأعضاء في حالة عدم احترامها للالتزامات الناجمة عن المعاهدات الناظمة للاتحاد، بناء على طلب اللجنة الأوربية أو أحد الأفراد[1].

هذا الاتحاد الذي لا يزال حتى الآن تجمعاً أو اتحاد دول، أخذ في التطور بشكل متسارع، و خاصـةً بعـد معاهدة ماستريشت Maastricht، نحو وحدة سياسية و اقتصادية و نقدية أوربية، قد تؤدي إلى وحدة اجتماعية أو مواطنية أوربية، أي باختصار نحو فيدرالية أوربية، و ذلـك لمواجهـة التحـديات العلميـة المتسـارعة و المتعاظمة. لذلك نعتقد بأن هذا الاتحاد النموذج يمكن أن يحتذى به كنموذج لإنشاء اتحاد بين الـدول العربيـة، لمواجهة التحديات و الصعوبات أمام الوطن العربي كدول متفرقة، و خاصةً تحديات العولمة، التـي لا يمكـن الدخول إليها مشتتين بل متحدين، و ليكن هذا الاتحاد نوعاً من "العوربة[2]" في مواجهة العولمة.

المطلب الثاني
الاتحاد المركزي أو الدولة الفيدرالية

تعتبر الدولة الفيدرالية أو الاتحادية أهم أشكال الدول المركبة، بل الشكل الوحيد الحقيقي للدولـة المركبـة، فالاتحاد الفيدرالي دولة جديدة، و ليس مجرد اتحاد بين دول كما هو الحال في الاتحادات التي سبق لنا عرضها : الاتحاد الشخصي، و الحقيقي، و الكونفدرالي.

---

[1]- انظر تفصيل أعمق حول الاتحاد الأوربي :
B. CHANTEBOUT "Droit Constitutionnel et Science Politique", op.cit, P77 et suivants.

[2]- العوربة من العروبة.

فالاتحاد الفيدرالي هو اتحاد يضم عدة دول أو دويلات[1] تندمج في دولة جديدة و هي الدولة الاتحادية، التي تنهض بجميع الاختصاصات الخارجية، و تتقاسم الاختصاصات الداخلية مع الدويلات الأعضاء. أي أن الدولة الاتحادية تظهر كدولة واحدة على الصعيد الدولي. و العلاقة التي تحكم الدول أو الدويلات الأعضاء ليس معاهدة دولية (كما هو الحال في الاتحاد الشخصي، و الحقيقي، و الكونفدرالي) و إنما دستور.

يوجد في عالمنا الحالي عدد لا بأس به من الدول الفيدرالية. منها دول كبرى سواء من الناحية الاقتصادية أم العسكرية أم الديموغرافية أم من حيث المساحة : الولايات المتحدة الأمريكية، روسيا (و الاتحاد السوفيتي سابقاً)، ألمانيا، الهند، كندا، استراليا، البرازيل، الأرجنتين...الخ. و منها دول أقل كبراً : سويسرا، النمسا، يوغسلافيا، بلجيكا (منذ تموز 1993)، المكسيك، فنزويلا، دولة جنوب أفريقيا، الكاميرون، نيجيريا، و ماليزيا. و من الدول العربية لا يوجد سوى دولة الإمارات العربية المتحدة، اتخذت الشكل الفيدرالي.

انطلاقاً من ذلك سوف نتناول كيفية نشأة الدولة الفيدرالية، و المبادئ الأساسية التي تقوم عليها الدول الفيدرالية، و كيفية تنظيم الدولة الفيدرالية على المستويين الخارجي و الداخلي، و كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة الاتحادية و الدويلات الأعضاء. كذلك سوف ندرس باختصار كيفية تنظيم الاتحاد في دولة الإمارات العربية المتحدة باعتبارها الدولة العربية الوحيدة ذات الشكل الفيدرالي، على أن ندرس نماذج أخرى للدول الفيدرالية في القسم الثاني المتعلق بكبرى النظم السياسية و خاصة الموجودة في : الولايات المتحدة الأمريكية، و ألمانيا.

أولاً- كيفية نشأة الدولة الفيدرالية

الوثيقة القانونية الأساسية التي تنظم الدولة الفيدرالية هي، كما أشرنا، الدستور و ليس المعاهدة. و الدولة الفيدرالية يمكن أن تنشأ بإحدى طريقتين : بالاندماج أو بالتفكك.

I- الفيدرالية بالاندماج

أغلب الدول الفيدرالية في عالمنا حققت شكلها الفيدرالي عن طريق تجمع أو اندماج عدة دول، و هذا ما يسمى بالفيدرالية بالاندماج أو التجمع Le fédéralisme par agrégation ou par assosciation. و من هذه الدول الولايات المتحدة الأمريكية، و ألمانيا، و كندا، و استراليا، و سويسرا، و جمهورية جنوب إفريقيا، و دولة الإمارات العربية المتحدة. و يقوم هذا النوع من الدول الفيدرالية لعدة أسباب : الرغبة في إيجاد مجال اقتصادي واسع، أو لأسباب تاريخية اجتماعية لشعوب الدول أو الدويلات المنضمة، و يكون تكوين الاتحاد الفيدرالي مفروضاً من قبل دول أخرى كالاتحاد الألماني. و غالباً ما يكون هناك اتحاد كونفدرالي بين عدة دول ثمّ يتحول بعد ذلك إلى دولة فيدرالية كما حدث في الولايات المتحدة الأمريكية و في سويسرا.

II- الفيدرالية بالتفكك

و هناك عدد من الدول حققت شكلها الفيدرالي عن طريق تفكك الأقاليم المكونة لدولة موحدة أو بسيطة، و هذا ما يسمى بالفيدرالية بالتفكك Le fédéralisme par ségrégation ou par dissociation. و من هذه

---

[1]- تختلف التسمية التي تطلق على كل هذه الدول أو الدويلات الأعضاء في الدولة الفيدرالية : ففي الولايات المتحدة الأمريكية و استراليا و الهند يطلق عليها اسم دويلة أو ولاية، و في كندا يطلق عليها اسم مقاطعة أو منطقة، و في ألمانيا يطلق عليها اسم مقاطعة، و في سويسرا يطلق عليها اسم كانتون، و في بلجيكا يطلق عليها اسم إقليم.

الدول روسيا (و الاتحاد السوفيتي سابقاً)، و البرازيل و الأرجنتين، و المكسيك، و بلجيكا منذ إعلان دسـتورها الأخير في 5 أيار 1993. و يتشكل هذا النوع من الدول الفيدرالية تحت ضغط الأقليات الإثنيـة (العرقيـة)، أو اللغوية أو الدينية، داخل دولة موحدة، التي تسعى نحو نوع من الاستقلالية عن الحكومة المركزية، لا يصل إلى حد إعلان الانفصال و الاستقلال التام.

و الدولة الفيدرالية يمكن أن تنتهي أيضاً بأحد أسلوبين. إما بانهيار الدولة الاتحادية و تفككها كما حدث في الاتحاد السوفيتي و تشيكوسلوفاكيا سابقاً، و ما حدث و يحدث في يوغسلافيا، حيث انتهى وجود الدولة الاتحادية كدولة على الصعيد الدولي و تحولت إلى عدة دول بسيطة كما حدث في تشيكوسلوفاكيا التي تحولت إلى دولتين بسيطتين : جمهورية التشيك و سلوفاكيا، والاتحاد السوفيتي الذي انهار و تحول إلى عدد من الدول المستقلة البسيطة الشكل، و الفيدرالية الشكل كما هو حالياً في روسيا. و قد تنتهي الدولة الفيدرالية مع بقائها على الصعيد الدولي، بحيث تتحول إلى دولة بسيطة، و هذا ما نلاحظه في عدة دول فيدرالية مصنفة من الدول النامية كفنزويلا، و هي تعطي سلطات واسعة للسلطة الفيدرالية على حساب سلطات دويلات الاتحاد، و ذلك تحت ضغط الظروف الاقتصادية التي تمر بها هذه الدولة، و هذا الأمر نلاحظه في دول أخرى كالبرازيل و المكسيك و ماليزيا.

ثانياً- المبادئ الأساسية للدولة الفيدرالية

وفقاً للتحليل المنهجي الذي يقدمه فقهاء القانون الدستوري فإن بناء أية دولة فيدرالية يقوم علـى التوافـق الجدلي لثلاثة مبادئ : سمو الدولة الفيدرالية و الاستقلالية، و المشاركة[1].

I-مبدأ سمو الدولة الفيدرالية

مبدأ سمو الدولة الفيدرالية Le principe de superposition، يعني إنّ الدول الأعضـاء فـي الاتحـاد الفيدرالي، توجهت إرادتهم بمقتضى الدستور الفيدرالي، إلى إنشاء دولة عليا Un super-Etat فيما بينهم، هـي الدولة الفيدرالية، التي تملك تنظيماً سياسياً متميزاً عن التنظيمات السياسية للدول أو الدويلات الأعضاء (سـلطة تنفيذية و تشريعية، و قضائية). هذه الدولة الجديدة تملك السيادة الكاملـة علـى الصـعيد الـدولي، و نظامهـا الدستوري و القانوني يسمو على النظام الدستوري و القانوني للدول أو الدويلات الأعضاء في الاتحـاد، حيـث يعبر عن هذه الفكرة في ألمانيا بالقول *Bundesrecht bricht landersrecht* و في فرنسا Droit fédéral brise droit des Etats.

II-مبدأ الاستقلالية

مبدأ الاستقلالية "الحكم الذاتي" Le principe d'autonomie، يعني أن الدول أو الدويلات الأعضاء في الاتحاد الفيدرالي تحتفظ بقدر من الاستقلالية على الصعيد الداخلي، بحيث تملك أنظمة سياسية متميـزة : كـل واحدة منها لها دستورها و سلطتها التشريعية، و التنفيذية و القضائية التي تعمل في ظل الاختصاصات المحددة لها بموجب الدستور الفيدرالي.

III-مبدأ المشاركة

[1]- J. GICQUEL : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", op.cit., P..83 et suivants.

مبدأ المشاركة Le principe de participation، يعني بأن الدول أو الدويلات الأعضاء فـي الاتحـاد الفيدرالي تشارك في اتخاذ قرارات السلطات الفيدرالية، عن طريق من يمثلها في تشكيل الهيئـات الفيدراليـة. فالعلاقة بين الدولة الفيدرالية و الدول أو الدويلات الأعضاء هي علاقة قائمة على أساس من التعـاون و لـيس التبعية.

ثالثاً- كيفية تنظيم الدولة الفيدرالية

إن المبادئ الثلاثة السابقة : سمو الدولة الفيدرالية والاستقلالية، و المشاركة، تحدد و تطبع كيفية تنظـيم و عمل الدولة الفيدرالية على الصعيدين الدولي و الداخلي.

I- الدولة الفيدرالية على الصعيد الدولي

تقوم الدولة الفيدرالية على أساس و حدة الشخصية الدولية، بحيث تبدو في المجال الدولي دولـة موحـدة. فالدولة الفيدرالية تمارس وحدها السيادة الخارجية : التمثيل الدبلوماسي، إعلان حالة الحرب، إبرام المعاهـدات. أي أن الدول أو الدويلات الأعضاء لا تتمتع من حيث المبدأ بالشخصية الدولية و التعامل على الصعيد الـدولي. و لكن في بعض الدول قد يسمح الدستور الفيدرالي للدول أو الدويلات الأعضاء الحـق فـي ممارسـة بعـض الاختصاصات الخارجية، غير أن هذا الحق لا يمكن ممارسته إلا بموافقة السلطة الفيدرالية: فدسـتور الاتحـاد السوفيتي السابق /مادة 80 من دستور 1977/ كان يسمح للجمهوريات الأعضاء بإقامة علاقات دولية و إبـرام المعاهدات و الانضمام إلى المنظمات الدولية، حيث كانت جمهوريتي أوكرانيا و روسيا البيضاء تملك كل منهما مقعداً في الأمم المتحدة، و في ألمانيا فإنّ مقاطعة بافاريا Bavière (Bayern) و مقاطعة ساكسـونيا السـفلى Basse-Saxe (Nieder-Saxen) وقعتا عدة اتفاقيات خارجية، و في كندا فإنّ إقليم كيبك Québec وقع أيضاً اتفاقاً مع فرنسا. و دستور دولة الإمارات العربية المتحدة سمح للإمارات الأعضاء بعقد اتفاقات محـدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول المجاورة لها بشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، كما سمح للإمـارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك و منظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليهما[1].

كذلك تقوم الدولة الفيدرالية على أساس وحدة الجنسية لرعاياها، فشعب الدولة يظهر كشعب واحد و لـيس عدة شعوب، رغم وجود مواطنة أو انتماء لمجموعات من هذا الشعب إلى إحدى الدويلات الأعضاء في الاتحاد. فأفراد الشعب لا يملكون جنسية مزدوجة للدولة الفيدرالية و الدويلات التي ينتمون إليها، بل مجرد جنسية واحدة هي جنسية الدولة الفيدرالية.

كذلك فإن إقليم الدولة الفيدرالية، المكون من أقاليم الدويلات الأعضاء، يعتبر إقليماً موحداً علـى الصـعيد الخارجي : في الدخول و الخروج منه، و في الاعتداء عليه ..الخ.

II- الدولة الفيدرالية على الصعيد الداخلي

يتميز التنظيم الداخلي للدولة الفيدرالية بوجود دستور واحد للاتحاد الفيدرالي، و دستور لكل دولة أو دويلة عضو في الاتحاد. يضاف إلى ذلك ازدواج في السلطات العامة بين الاتحاد الفيدرالي و الدويلات الأعضاء.

[1]- هذا ما نصت عليه المادة /123/ من الدستور، و ذلك استثناءً من نص المادة /120، ف1/ منه التي منحت الاتحـاد وحـده ممارسـة الشـؤون الخارجية و العلاقات الدولية.

1- الدستور الفيدرالي و دساتير الدويلات الأعضاء

إن الوثيقة القانونية التي تربط دول أو دويلات الاتحاد الفيدرالي هي، كما أشرنا سابقاً، الدستور. فالدستور الفيدرالي يعتبر حجر الزاوية الذي يقوم عليه الاتحاد. و تقوم بإعداده، عادةً، هيئة أو جمعية تأسيسية أصلية يمثل أعضاؤها دويلات الاتحاد، و يجب لنفاذ الدستور تصديقه من جانب الدول الأعضاء.

و إلى جانب الدستور الفيدرالي يوجد دستور خاص بكل دولة عضو في الاتحاد. هذا الدستور يجب أن لا يتناقض في أحكامه مع الدستور الفيدرالي. فالدستور الاتحادي قد يفرض على الدول أو الدويلات الأعضاء قيوداً معينة لا يمكن تجاوزها عند وضعها لدساتيرها الخاصة : فالدستور الفيدرالي الأمريكي مثلاً يفرض على الدويلات الأعضاء الأخذ بنظام الحكم الجمهوري /مادة 2/، كما يحظر عليها أن تنكر حق التصويت أو الانتقاص منه بسبب كون المواطن ذكراً أو أنثى[1]. و يمكن للدويلات الأعضاء في الاتحاد تعديل دساتيرها كما تشاء، و متى تشاء و ذلك في حدود القيود التي يفرضها الدستور الفيدرالي.

و الدستور الفيدرالي في جميع الدول الفيدرالية هو دستور مكتوب. و ذلك لأن هذا الدستور هو الذي يحدد اختصاص السلطات الفيدرالية، و سلطات الدول أو الدويلات الأعضاء. و لذلك نجد في جميع الدول الفيدرالية هيئة قضائية عليا للرقابة على دستورية القوانين الصادرة عن السلطة الفيدرالية و سلطات الدول أو الدويلات الأعضاء، و الفصل بالمنازعات المتعلقة بالاختصاص.

كذلك فإن الدستور الفيدرالي يتميز بالجمود، بحيث لا يمكن تعديله بقانون عادي. حيث إنّ بعض الدول الفيدرالية تشترط دساتيرها إجراءات معقدة للتعديل، إضافةً لموافقة الدويلات الأعضاء على التعديل و بأغلبية شديدة أو موصوفة، نظراً لما يمثله الدستور من ضمانة لحقوق و اختصاصات هذه الدويلات : ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً يشترط الدستور لإقرار التعديل /المادة 5/ موافقة ثلاثة أرباع الولايات بعد موافقة ثلثي أعضاء الكونغرس.

2- السلطات العامة الفيدرالية و سلطات الدويلات الأعضاء

يعتبر من مظاهر الدول الفيدرالية وجود ازدواج في التنظيم السياسي الذي يمارس السيادة الداخلية، بحيث تتوزع بين سلطات الدولة الفيدرالية (الاتحاد) و سلطات الدويلات الأعضاء في الاتحاد. فسلطات الدولة الفيدرالية تمارس السيادة المسندة إليها مباشرة من شعب الاتحاد، و سلطات كل دويلة من دويلات الاتحاد تمارس أيضاً السيادة المسندة إليها من شعب هذه الدويلة، و ليس مجرد وظائف سياسية-إدارية أعطيت لها من قبل الدولة الفيدرالية.

فإلى جانب السلطات الثلاث الأساسية للدولة الفيدرالية : التشريعية و التنفيذية و القضائية، نجد سلطات مماثلة: تشريعية و تنفيذية و قضائية، في كل دويلة من دويلات الاتحاد.

- **السلطة التشريعية**

على المستوى الفيدرالي يمارس السلطة التشريعية في الدولة الفيدرالية البرلمان الفيدرالي، في حدود الدستور الفيدرالي. إلى جانب البرلمان الفيدرالي، يوجد برلمان لكل دويلة عضو في الاتحاد يمارس السلطة التشريعية على مستوى الدويلة في حدود الدستور الاتحادي و دستور الدويلة.

---

[1]- التعديل التاسع عشر، الذي أقر عام 1920.

و يتكون البرلمان الفيدرالي، كقاعدة عامة، من مجلسين Le Bicamérisme fédéral. أحدهما يقوم على أساس تمثيل مجموع رعايا الدولة الفيدرالية، حيث يقوم شعب الاتحاد بانتخابه كما لو كنا في ظل دولة موحدة، و بالتالي يكون لكل دويلة في هذا المجلس عدد من المقاعد يختلف عن الدويلات الأخرى و ذلك بحسب حجمها الديموغرافي، و هو ما يسمى بمجلس الشعب أو المجلس الشعبي. أما المجلس الآخر فيقوم على أساس تمثيل الدويلات الأعضاء في الاتحاد باعتبارها وحدات سياسية متميزة، و هو ما يسمى بمجلس الاتحاد أو الدويلات. و يكون لكل دويلة، من حيث المبدأ، عدد من المقاعد مساو للدويلات الأخرى : ففي الولايات المتحدة الأمريكية و سويسرا و الأرجنتين، و المكسيك يكون لكل دويلة عضو في الاتحاد مقعدان في هذا المجلس، و في البرازيل لكل دويلة ثلاثة مقاعد في هذا المجلس، و في استراليا لكل دويلة عشرة مقاعد في هذا المجلس. هذه القاعدة العامة المتضمنة المساواة بين الدويلات الأعضاء في الاتحاد في التمثيل في هذا المجلس ناجمة من مبادئ القانون الدولي و هي التي تقوم على أن الدول ذات السيادة هي دول متساوية. لكن هذه القاعدة قد ينجم عنها نتائج غير مقبولة على مستوى العدالة عندما يتكون الاتحاد من دويلات ذات أهمية إقليمية و سكانية جداً متفاوتة : فمثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية نجد ولاية ألا سكا التي لا يتجاوز عدد سكانها /600000/ نسمة تملك في مجلس الشيوخ Le Sénat مقعدين مثلها مثل ولاية كاليفورنيا التي يتجاوز عدد سكانها /31/ مليون نسمة. لذلك نجد أن بعض الدول لا تعتمد هذه القاعدة في المساواة في التمثيل في هذا المجلس : ففي ألمانيا مثلاً تملك المقاطعات في مجلس الأقاليم Le Bundesrat عدداً من المقاعد يتراوح بين/3/ إلى /6/ مقاعد بحسب حجمها الديموغرافي، و نجد نفس الشيء في كندا و الهند.

و تختلف الدول الفيدرالية في كيفية تأليف مجلس الدويلات : ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً يتم انتخاب ممثلي كل ولاية في مجلس الشيوخ Le Sénat بطريق الاقتراع المباشر، في حين نجد في ألمانيا بأن حكومة كل مقاطعة هي التي تعين ممثليها في مجلس الأقاليم Le Bundesrat.

و تختلف أيضاً سلطات مجلسي البرلمان من دولة فيدرالية إلى أخرى. فإذا كانت معظم الدول الفيدرالية تعطي المجلسين سلطات متساوية فيما يتعلق بسن القوانين، فإن بعض الدول تعطي مجلس الاتحاد تفوقاً في بعض الاختصاصات، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية التي تعطي مجلس الشيوخ Le Sénat وحده سلطة التصديق على المعاهدات الدولية، و تعيين كبار الموظفين. و خلافاً لهذه القاعدة العامة نجد أنّ الدستور الألماني أعطى المجلس الاتحادي Le Bundestag، سلطات أوسع من مجلس الأقاليم Le Bundesrat في مجال التشريع، كذلك الأمر في بلجيكا.

و على كل حال فإن البرلمان الفيدرالي يختص بمجلسيه، كقاعدة عامة، بالتشريع في المسائل التي تهم الاتحاد بمجمله، و تسري أحكام تشريعاته على كامل إقليم الاتحاد و القاطنين عليه (من رعايا و أجانب). أما برلمانات الدويلات الأعضاء، المنتخبون بحسب دستور كل دويلة، فيختص كل منهم بالتشريع الخاص بالدويلة في حدود دستور هذه الدويلة و الدستور الفيدرالي، و لا تسري أحكامه إلا في النطاق الإقليمي لهذه الدويلة أو تلك.

- **السلطة التنفيذية**

للدولة الفيدرالية و كذلك لكل دويلة من الدويلات الأعضاء في الاتحاد السلطة التنفيذية الخاصة بها. فعلى المستوى الفيدرالي يختلف تكوين السلطة التنفيذية من دولة فيدرالية إلى أخرى و ذلك بحسب النظام السياسي الذي يحدده الدستور الفيدرالي

ففي الدول الفيدرالية ذات النظام الرئاسي، كالولايات المتحدة الأمريكية، تتكون السلطة التنفيذية من رئيس الدولة وحده الذي يتم انتخابه من الشعب بالاقتراع العام غير المباشر، يعاونه في وظيفته عدد من السكرتيرين أو المعاونين و الذين نسميهم تجاوزاً وزراء. و السلطة التنفيذية في هذا النظام غير مسؤولة أمام البرلمان الفيدرالي.

و تتميز الدول الفيدرالية التي تأخذ بالنظام البرلماني، كألمانيا و كندا و استراليا و الهند، بثنائية السلطة التنفيذية التي تتكون من : رئيس دولة غير مسؤول (يسود و لا يحكم) حيث لا يتولى أية سلطات فعلية سواء كان ملكاً (كندا و استراليا) أم رئيس دولة منتخباً (ألمانيا)، و الحكومة الفيدرالية تتألف من الوزير الأول أو رئيس الحكومة و عدد من الوزراء، و تكون مسؤولة أمام البرلمان الفيدرالي.

أما في الدول التي تأخذ بنظام حكومة الجمعية، كسويسرا، فتتكون السلطة التنفيذية من عدد من الأعضاء (سبعة في سويسرا) ينتخبهم البرلمان الفيدرالي (لمدة أربع سنوات في سويسرا) و يرأسها رئيس المجلس الفيدرالي، و هي غير مسؤولة أمام البرلمان الفيدرالي باعتبارها منبثقة عنه.

و في جميع الأحوال، تختص السلطة التنفيذية الفيدرالية بتنفيذ القوانين التي يسنها البرلمان الفيدرالي على مستوى إقليم الاتحاد، و إصدار القرارات اللازمة لذلك. و تمارس السلطة التنفيذية الفيدرالية اختصاصاتها داخل أقاليم الدويلات الأعضاء بأحد الأساليب التالية:

- **أسلوب الإدارة المباشرة :** يعتمد هذا الأسلوب في تنفيذ القوانين و القرارات الفيدرالية في أقاليم الدويلات الأعضاء في الاتحاد عن طريق إدارة فيدرالية منتشرة على أقاليم هذه الدويلات. و في الحقيقة يحتاج هذا الأسلوب إلى نفقات كبيرة، و لذلك لا نجده مطبقاً إلا في الدول الغنية كالولايات المتحدة الأمريكية.
- **أسلوب الإدارة غير المباشرة :** يعتمد هذا الأسلوب في تنفيذ القوانين و القرارات الفيدرالية في أقاليم الدويلات الأعضاء في الاتحاد عن طريق إدارات هذه الدويلات، و ذلك تحت إشراف و رقابة السلطة التنفيذية الفيدرالية، و هذا ما هو متبع في ألمانيا.
- **أسلوب الإدارة المختلطة :** أما هذا الأسلوب فيعتمد على نظام مختلط من الأسلوبين السابقين، و هذا ما هو متبع في سويسرا.

أما السلطة التنفيذية في الدويلات الأعضاء في الاتحاد فيتولاها حاكم، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية، أو حكومة، كما في ألمانيا. و تتولى مهمة تنفيذ قوانين برلمان الدويلة و إصدار القرارات اللازمة بهذا الخصوص، و ذلك على مستوى إقليم الدويلة. و لا تخضع في ممارستها لاختصاصاتها هذه لأي توجيه أو رقابة من جانب السلطة التنفيذية الفيدرالية، فهي مسؤولة أمام برلمان الدويلة فقط.

- ♦ **السلطة القضائية**

للدولة الفيدرالية و كذلك لكل دويلة من الدويلات الأعضاء في الاتحاد محاكمها الخاصة. حيث توجد على المستوى الفيدرالي محكمة عليا، و قد يعاونها بعض المحاكم الفيدرالية الأخرى. و تختص المحكمة العليا بالفصل في المنازعات، خاصةً المتعلقة بتحديد الاختصاصات، بين الدولة الفيدرالية و الدويلات الأعضاء في الاتحاد، أو بين الدويلات الأعضاء فيما بينها. و يعتبر وجود محكمة دستورية مختصة بالرقابة على دستورية القوانين الفيدرالية و قوانين الدويلات، أمراً ضرورياً في الدول الفيدرالية.

ففي الولايات المتحدة الأمريكية مثلاً لا يوجد محكمة دستورية مختصة وحدها بالرقابة على دستورية القوانين، لأن أية محكمة يمكنها ممارسة هذه الرقابة على دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعي Contrôle par voie d'exception أو Exception d'inconstitutionnalité. غير أنه توجد في الولايات المتحدة

الأمريكية محكمة عليا، تسمى بالمحكمة الاتحادية العليا للولايات المتحدة Supreme Court of the United States، لها عدد من الاختصاصات من بينها الفصل في المنازعات بين الحكومة الفيدرالية و إحدى الولايات.

أما في أغلب الدول الفيدرالية فيوجد محكمة دستورية، ففي ألمانيا توجد المحكمة الدستورية التي تتخذ من مدينة Karlsruhe مقراً لها، و تختص بالإضافة للرقابة على دستورية القوانين، بالفصل في المنازعات بين الحكومة الفيدرالية وحكومات إحدى المقاطعات.

و في كل الأحوال تحرص دساتير الدول الفيدرالية في تشكيل هذه المحاكم على ضمان الاستقلال لها، من خلال طريقة تعيين قضاتها.

و إضافة للمحكمة أو المحاكم الفيدرالية، فإن كل دويلة عضو في الاتحاد تملك محاكمها الخاصة، التي تتولى الفصل في المنازعات التي تثور داخل النطاق المكاني لحدودها الإقليمية.

رابعاً- كيفية توزيع الاختصاصات بين الدولة الفيدرالية و الدويلات الأعضاء

نظراً لتعدد السلطات العامة الفيدرالية منها أو تلك التي على مستوى الدويلات، فإن أغلب دساتير الدول الفيدرالية تقوم بتحديد اختصاصات كل من السلطات الفيدرالية و سلطات الدويلات بنصوص الدستور. و ترتبط غالباً طريقة توزيع الاختصاصات بين هذه السلطات بالكيفية التي نشأت على أساسها الدولة الفيدرالية. و بهذا الصدد يمكن أن نميز طريقتين :

- **الطريقة الأولى :** يحدد الدستور الفيدرالي الاختصاصات الممنوحة للسلطات الفيدرالية على سبيل الحصر، و يعتبر ما عداها من اختصاصات تابعة لسلطات دويلات الاتحاد، أي أن سلطات دويلات الاتحاد هي صاحبة الاختصاص العام في كل المسائل التي لم ينص الدستور الفيدرالي صراحةً على أنها من اختصاص السلطات الفيدرالية، التي تعتبر صاحبة الاختصاص المحدد أو الاستثنائي. و هذه الطريقة هي، القاعدة العامة، المتبعة في أكثر دساتير الدول الفيدرالية كالولايات المتحدة الأمريكية و ألمانيا و سويسرا.
- **الطريقة الثانية :** هذه الطريقة هي عكس الطريقة الأولى بحيث يحدد الدستور الفيدرالي الاختصاصات الممنوحة لسلطات الدويلات الأعضاء في الاتحاد على سبيل الحصر، و يعتبر ما عداها من اختصاصات سلطات الدولة الفيدرالية، أي أن سلطات الدولة الفيدرالية هي صاحبة الاختصاص العام في كل المسائل التي لم ينص الدستور الفيدرالي صراحةً على أنها من اختصاص سلطات الدويلات الأعضاء في الاتحاد، التي تعتبر صاحبة الاختصاص المحدد أو الاستثنائي. و هذه الطريقة متبعة في دساتير كندا و الهند و فنزويلا.

و خارج تحديد الاختصاصات و توزيعها بإحدى الطريقتين السابقتين بين سلطات الدولة الفيدرالية و الدويلات الأعضاء في الاتحاد، فإن بعض دساتير الدول قد تجعل الاختصاص في بعض المسائل مشتركاً أو تنافسياً بين سلطات الدولة الفيدرالية و الدويلات الأعضاء في الاتحاد، كما هو الحال في ألمانيا حيث ترك دستور 1949 مجالاً للتشريع المشترك أو التنافسي بين السلطة الفيدرالية و سلطات المقاطعات، و هذا المجال للتشريع يحدث عادةً بشكل مشترك أو تعاوني : سلطة الدولة الفيدرالية *Bund* تتولى تحديد الأسس العامة التي تحكم هذه المسائل، و سلطات المقاطعات *Länder* تتولى تنظيم تفاصيل هذه المسائل و وسائل تطبيقها.

و في كل الأحوال نجد أن معظم دساتير الدول الفيدرالية تمنح أو تترك للسلطات الفيدرالية الاختصاص في المسائل الهامة التالية : الشؤون الخارجية، الجيش، التشريعات المالية، النقد و السياسة النقدية، الجنسية،...الخ.

مما تقدم نستنتج بأن نظام الدولة الفيدرالية هو عبارة عن صيغة توافقية بين أنصار الاستقلال في الدويلات الأعضاء في الاتحاد، و بين أنصار الوحدة الكاملة لشعب و دولة الاتحاد. هذه الصيغة التوافقية حدثت في بعض

الدول الفيدرالية نتيجة اتفاق طبيعي، و لكن في أغلب هذه الدول حدث نتيجة اتفاق فرضته القوة أو الحـروب. لذلك فإن الحفاظ على هذه الصيغة التوافقية يعد أمراً جوهرياً، و إلا تعرض وجود الدولة الفيدرالية للخطـر، و هذا ما حدث للاتحاد السوفيتي سابقاً، و حدث و لا يزال يحدث في الاتحاد اليوغسلافي.

و على الرغم من ذلك فإنه من الملاحظ في معظم الدول الفيدرالية، أن هناك اتجاهاً نحو تقويـة السـلطة الفيدرالية على حساب سلطات الدويلات الأعضاء في الاتحاد.

هذه الأمر الذي يمكن ملاحظته في الدول الفيدرالية المتقدمة، يعود لأسباب اقتصادية و ماليـة و سياسـية. فعلى **المستوى الاقتصادي** نرى أنّ النظم الحديثة في الإنتاج و التوزيع خاصةً تتطلب وجود مجالات واسعة. و بالطبع فإن السلطة الفيدرالية هي وحدها القادرة على تنظيم هذا المجال الواسع و تحديد أسسه. و على **المستوى المالي** السلطة الفيدرالية تضع يدها بشكل عام على معظم المصادر المالية في الدولـة الفيدراليـة. أمـا علـى **المستوى السياسي** فنجد أن الأحزاب السياسية و رجال السياسة الكبار يهتمون بالوصول إلى السلطات أو شغل الوظائف الفيدرالية. يضاف إلى ذلك ما تلعبه المحاكم العليا الفيدرالية، مع مرور الزمن، من دور في توحيـد و تناغم النظم القانونية للدويلات الأعضاء في إطار النظام القانوني للدولة الفيدرالية.

كذلك فإننا نلاحظ اتجاهاً نحو تعزيز السلطة الفيدرالية على حساب سلطات الدويلات الأعضاء في الاتحاد، في معظم الدول الفيدرالية السائرة على طريق النمو كفنزويلا و البرازيل و الأرجنتين و المكسيك و ماليزيـا، و ذلك تحت ضغط الاعتبارات المتعلقة بتحقيق التنمية البشرية و الاقتصادية. هذا التعزيز للسلطة الفيدرالية علـى حساب سلطات الدويلات قد يصل إلى حد التعارض أو عدم التوافق مع المبادئ الأساسية للفيدرالية التي ذكرناها سابقاً : ففي فنزويلا مثلاً نجد أن الدويلات الأعضاء في الاتحاد رغم أنها تملك برلمانات خاصة بهـا فإنّهـا لا تملك سلطات تنفيذية خاصة بها، حيث إنّ السلطة الحكومية الفيدرالية هي التي تعين، و تعزل السلطات التنفيذية للدويلات الأعضاء في الاتحاد، و في البرازيل و الأرجنتين و المكسيك تملك السلطة الفيدرالية حق التدخل فـي عمل سلطات الدويلات و حلها عند الضرورة[1].

خامساً- كيفية تنظيم الاتحاد في دولة الإمارات العربية المتحدة

للإمارات العربية المتحدة خصوصية معينة، لأنها إحدى الدول الفيدرالية الفريدة مـن نوعهـا[2]، و إحـدى المحاولات الوحدوية أو الاتحادية الوحيدة الناجحة و المستمرة في الوطن العربي[3]. و لذلك كان لزاماً علينـا أن نقدم هذا الاتحاد كنموذج يحتذى به نحو اتحاد أو وحدة عربية كبرى، خصوصاً أنه في عالم اليوم لا وجود فاعل إلا للتكتلات السياسية و الاقتصادية و العسكرية و الثقافية الكبرى.

أعلن قيام دولة الإمارات العربية المتحدة كدولة فيدرالية في اجتماع لممثلي هذه الإمارات فـي 18 تمـوز 1971، في مدينة دبي، حيث أقر الدستور المؤقت لهذه الدولة الجديدة. هذا الدستور المؤقت أصبح دائماً منذ 20 أيار 1996، حيث قرر المجلس الأعلى حذف كلمة المؤقت من الدستور. هذه الدولة الفيدرالية تضم سبع إمارات

1- B. CHANTEBOUT "Droit Constitutionnel et Science Politique", op.cit., P.75.

2- Olivier DUHAMAL et Yves MENY : "Dictionnaire Constitutionnel", P.U.F., 1996, P.126.

3- الدكتور أحمد سرحال : "النظم السياسية في لبنان و الدول العربية"، مرجع سابق، ص333.

: أبو ظبي، و دبي، و الشارقة، و رأس الخيمة، و أم القيوين، و الفجيرة و عجمان[1]. و في هذا الإطار سـوف ندرس هذه الظاهرة الاتحادية الوحيدة المستمرة في وطننا العربي من خلال النقطتين التاليتين :

I- تنظيم السلطات الاتحادية

أنشأ الدستور الاتحادي خمس سلطات اتحادية رئيسية و هي : المجلس الأعلى للاتحاد، رئيس الاتحاد و نائبه، مجلس وزراء الاتحاد، المجلس الوطني الاتحادي، و المحكمة الاتحادية العليا.

[1]- انسحب من هذا الاتحاد إمارة البحرين في 14 آب 1971، و إمارة قطر في الأول من أيلول من نفس العام، في حين أن إمارة رأس الخيمـة لـم تنضم إلى الاتحاد إلا في 10 شباط 1972.

1- **المجلس الأعلى للاتحاد**

حددت المواد /46-50/ من الدستور كيفية تشكيل و اختصاصات المجلس الأعلى للاتحاد. هذا المجلس يتألف من جميع حكام الإمارات المكونة للاتحاد، و يعتبر السلطة العليا للاتحاد، و هو الذي يرسم السياسة العامة للاتحاد، و يختص بالتصديق على القوانين الاتحادية و المراسيم و المعاهدات الدولية، و تعيين رئيس مجلس الوزراء و إعفائه من منصبه، و تعيين رئيس و أعضاء المحكمة الاتحادية العليا، و الرقابة العليا على شؤون الاتحاد العليا.

و يتخذ قراراته في المسائل الموضوعية بأغلبية خمسة أعضاء من أعضائه على أن تشمل هذه الأغلبية إمارتي أبو ظبي و دبي، أما في المسائل الإجرائية فيتخذ قراراته بأغلبية الأصوات.

2- **رئيس الاتحاد و نائبه**

نظمت المواد /51-54/ كيفية تسمية رئيس الاتحاد و نائبه و اختصاصاتهم. فالمجلس الأعلى للاتحاد ينتخب من بين أعضائه رئيساً للاتحاد و نائباً له، لمدة خمس سنوات، قابلة للتجديد بدون تحديد مدة. و يمارس رئيس الاتحاد صلاحيات كثيرة : من رئاسة جلسات المجلس الأعلى للاتحاد، و التوقيع على القوانين و المراسيم الاتحادية، و تعيين و اعتماد السفراء، و حق العفو ...الخ.

3- **مجلس وزراء الاتحاد**

حددت المواد /55-67/ من الدستور كيفية تشكيل و اختصاصات مجلس وزراء الاتحاد. هذا المجلس يتكون من رئيس للمجلس و نائب له و عدد من الوزراء، يعينهم و يعفيهم من مناصبهم رئيس الاتحاد، و هم مسؤولون سياسياً فقط أمام رئيس الاتحاد و المجلس الأعلى للاتحاد. و يختص مجلس الوزراء بتصريف جميع الشؤون المتعلقة بالاتحاد داخلياً و خارجياً.

4- **المجلس الوطني الاتحادي**

حددت المواد /68-93 / من الدستور كيفية تشكيل المجلس الوطني الاتحادي و اختصاصاته. هذا المجلس يتكون من /40/ عضواً، تتقاسم الإمارات السبع الأعضاء في الاتحاد هذه المقاعد الأربعين بحسب نسبة عدد سكانها و أهميتها على النحو التالي : /8/ مقاعد لكل من إمارتي أبو ظبي و دبي، /6/ مقاعد لكل من إمارتي الشارقة و رأس الخيمة، /4/ مقاعد لكل من إمارات عجمان، أم القيوين و الفجيرة.

و يختص هذا المجلس بمهمة التشريع للاتحاد بشرط موافقة المجلس الأعلى للاتحاد : فمشروعات القوانين الاتحادية بما فيها مشروعات القوانين المالية تعرض على المجلس الوطني الاتحادي الذي يناقشها و له في ذلك الموافقة عليها أو تعديلها أو رفضها، و ذلك قبل رفعها للمجلس الأعلى للاتحاد للتصديق عليها.

فالمجلس الوطني الاتحادي يعتبر، إذا جاز القول، بمثابة برلمان الاتحاد، و هو بهذا يختلف عن البرلمان الموجود في معظم الدول الفيدرالية الذي يتكون من مجلسين. إلا إذا أمكننا اعتبار المجلس الأعلى للاتحاد بمثابة مجلس تشريعي أعلى، باعتبار أن القوانين التي يناقشها المجلس الوطني الاتحادي لا تكون نافذة إلا بعد تصديقها من قبل المجلس الأعلى للاتحاد و إصداره من قبل رئيس الاتحاد /المادة 110 من الدستور/.

5-المحكمة الاتحادية العليا

نظمت المواد /94-109/ من الدستور القضاء في الاتحاد و الإمارات. حيث تتكون السلطة القضائية الاتحادية من المحكمة الاتحادية العليا و المحاكم الاتحادية الابتدائية. و تختص المحكمة الاتحادية بالفصل في المنازعات بين الإمارات الأعضاء أو بين إحدى الإمارات و الاتحاد، و الرقابة على دستورية القوانين الاتحادية و تشريعات الإمارات، و تفسير أحكام الدستور، و مساءلة الوزراء و كبار الموظفين، و النظر في الجرائم التي تمس مصالح الاتحاد، و الفصل في التنازع القضائي بين محاكم الاتحاد و محاكم الإمارات. و يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تختص بالمنازعات المدنية و التجارية و الإدارية بين الأفراد و الاتحاد، و الجرائم المرتكبة في حدود العاصمة الاتحادية، و قضايا الأحوال الشخصية و القضايا المدنية و التجارية و غيرها التي تنشأ بين الأفراد في العاصمة الاتحادية الدائمة.

II- توزيع الاختصاصات بين الاتحاد و الإمارات

تتمتع الإمارات الأعضاء في الاتحاد بقدر لا بأس به من الاستقلالية، فكل إمارة تملك سلطات تشريعية و تنفيذية و قضائية خاصة بها. بل إننا نجد أنّ المادة /3/ من الدستور تنص على أن الإمارات الأعضاء تمارس السيادة على أراضيها و مياهها الإقليمية في جميع الشؤون التي لا يختص بها الاتحاد بمقتضى أحكام الدستور. فالإمارات تتولى جميع السلطات التي لم يعهد بها الدستور للاتحاد، و خاصةً في مجال الأمن و النظام على أراضيها و توفير المرافق العامة وتوفير المستوى الاجتماعي و الاقتصادي فيها (المادتان 16 و 17 من الدستور). و يجوز لإمارتين أو أكثر، بعد مصادقة المجلس الأعلى للاتحاد، التكتل في وحدة سياسية أو إدارية (المادة 118 من الدستور)[1]. بل إنّ المادة /123/ من دستور الاتحاد سمح للإمارات الأعضاء بعقد اتفاقات محدودة ذات طبيعة إدارية محلية مع الدول المجاورة لها بشرط إخطار المجلس الأعلى للاتحاد مسبقاً، كما سمح للإمارات الاحتفاظ بعضويتها في منظمة الأوبك و منظمة الدول العربية المصدرة للنفط أو الانضمام إليهما.

أما بالنسبة للطريقة التي اتبعت في توزيع الاختصاصات بين السلطة الاتحادية و بين الإمارات، فقد حدد الدستور الاتحادي اختصاص السلطة الاتحادية على سبيل الحصر، و ترك ما عداها من اختصاصات للإمارات. أي إنّ الإمارات هي صاحبة الاختصاص العام، في حين سلطات الاتحاد هي صاحبة الاختصاص المحدد أو الاستثنائي. فالمادة /122/ من الدستور على أن "*تختص الإمارات بكل ما لا تنفرد به السلطات الاتحادية بموجب أحكام المادتين السابقتين*"، و قد حددت المادتان السابقتان أي /120 و 121/ اختصاص سلطات الاتحاد في : الشؤون الخارجية، و الدفاع و القوات المسلحة، و الشؤون المالية الاتحادية و النقد و العملة، و التعليم، و الصحة العامة، والجنسية ...الخ.

من ذلك نرى أنّ دولة الإمارات العربية المتحدة، تمثل نوعاً فريداً من الدول الفيدرالية في تنظيم الهيئات الاتحادية أو في توزيع الاختصاصات بين الاتحاد و الإمارات : فالثنائية المجلسية للبرلمان المألوفة في الدول الفيدرالية غير موجودة في دولة الإمارات العربية المتحدة، كذلك فالإمارات الأعضاء في الاتحاد تتمتع بالسيادة على أراضيها و مياهها الإقليمية و هذا غير مألوف في الدول الفيدرالية التقليدية.

---

[1]- في الحقيقة نجد تطبيقاً لهذا النوع من التكتلات بين عدد من الولايات بدأ يحدث في الولايات المتحدة الأمريكية منذ مطلع الثمانينات عندما بدأ الرئيس ريغن Reagan سياسته بالحد من تدخل السلطة الفيدرالية، انظر بهذا الخصوص : B. CHANTEBOUT "Droit Constitutionnel et Science Politique", op.cit., P.75.

في كل الأحول و على الرغم من الصعوبات الخارجية[1] و بعض المنغصات الداخليـة[2] فـإن هـذا الاتحـاد الفيدرالي الفريد بتنظيمه، و الوحيد في الوطن العربي، لا يزال مستمراً، و لحسن الحظ لا يزال قوياً.

---

[1] - خاصةً النزاع مع إيران حول بعض الجزر : احتلت إيران جزر طنب الكبرى والصغرى و أبو موسى.

[2] - مثال ذلك الخلاف الذي وقع بين إمارتي الشارقة و أم القيوين حول رسم الحدود البحرية، و أزمة الحكم في الشارقة و المحاولة الانقلابيـة عـام 1987 و التي أدت إلى توتر الوضع بين هذه الإمارة و إمارة دبي.

الـفـصل الـرابـع

وظيفة الدولة

لا جدال حول وظائف الدولة الأساسية، القانونية منها و السياسية. و الوظائف القانونية للدولة تتمثل في الوظائف التشريعية و التنفيذية و القضائية. أما الوظائف السياسية التي لا خلاف عليها فهي: المتعلقة بالأمن الخارجي أو الدفاع عن سلامة إقليم الدولة بواسطة الجيش، و بالأمن الداخلي للحفاظ على أرواح و أموال الأفراد المتواجدين على إقليمها بواسطة الشرطة، و إقامة العدالة بين الأفراد بواسطة القضاء.

هذه الوظائف التقليدية الأساسية الملقاة على عاتق الدولة، كدولة حارسة Etat gendarme، تعد من الأمور التي لا ينازع بشأنها أحد مهما كان المذهب السياسي الذي يعتنقه. أما الوظائف الأخرى، أو الثانوية كما يسميها البعض، المرتبطة بالمجالات الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية، فقد اختلف فيها، فهل تدخل ضمن وظائف الدولة؟ أو بالأحرى ما مدى تدخل الدولة في هذه المجالات؟

و تختلف وظيفة الدولة، أو مدى تدخلها، في هذه المجالات باختلاف المذاهب السياسية التي تعتنقها كل دولة. و المذهب السياسي، في الحقيقة، يعكس من الناحية السياسية مجموعة من القيم و الأفكار المترابطة أو مجموعة من الإيديولوجيات التي تقدم تصوراً للوجود، أي هو برنامج سياسي يجسد بشكل متكامل جملة من الإيديولوجيات، و يحدد الأهداف و الوسائل اللازمة لنقلها من البنية الفكرية البحتة إلى البنية القانونية و الحركية في إطار الدولة.

و في هذا الإطار يمكننا أن نلاحظ وجود ثلاثة من المذاهب السياسية التي سادت أو لا تزال تسود في عالمنا، حددت دور أو وظيفة الدولة وفقاً للتصورات المنبثقة عن إيديولوجيات هذه المذاهب و هي : المذهب الفردي أو الحر **(المبحث الأول)**، و المذهب الاشتراكي أو الماركسي **(المبحث الثاني)**، و المذهب الاجتماعي **(المبحث الثالث)**. و العديد من الأحزاب السياسية التي تتصارع للوصول إلى السلطة في دول عالمنا، تتبنى، بشكل أو بآخر، هذا المذهب السياسي أو ذاك، على الرغم من التغيرات الجوهرية التي طرأت على الأسس الإيديولوجية لهذه المذاهب.

المبحث الأول
المذهب الفردي أو الليبرالي

في الحقيقة إنّ دور أو وظيفة الدولة في المذهب الليبرالي طرأ عليه الكثير من التغيير، و ذلك منذ نشأة هذا المذهب و تطوره و تبنيه و تطبيقه في العديد من الدول، في ظل الظروف التاريخية و الاقتصادية و الاجتماعية و الفكرية التي سادت العالم. لذلك سوف نحدد المفهوم العام لدور أو وظائف الدولة كما صيغت من قبل منظري المذهب الليبرالي الأولي أو التقليدي، و من ثم التطورات التي طرأت على هذا المفهوم لدور الدولة.

المطلب الأول
دور الدولة في المذهب الليبرالي التقليدي

الفرد هو محور المذهب الليبرالي Libéralisme و لا قيمة للفرد إلا بذاته، و لذلك يجب أن تترك له حرية التصرف. و لكن هذا لا يعني بأنه لا يوجد أية قيمة للمجتمع، فقيمة المجتمع تتحدد بموجب توافق إرادات الأفراد في شكل قوانين. فالفرد هو أساس قيمة الجماعة و ليس العكس. و بحسب المذهب الليبرالي تعد الدولة أمراً لا بد منه من أجل تأمين حماية الحريات و الحقوق الفردية، و هي ثمرة عقد اجتماعي من أجل ضمان انتظام المجتمع و تطوره[1]. فالدولة هي ضرورة يفرضها العقل من أجل تأمين حماية الحريات و الحقوق الفردية، و بالتالي يجب أن لا تتجاوز الدولة في وظائفها حدود الوظائف الأساسية المشار إليها : الدفاع و الأمن الداخلي و إقامة العدل.

و في الحقيقة إنّ هذا المذهب استند في منطلقاته الأساسية لتحديد دور الدولة، على الظروف الموضوعية المرتبطة بنشأته التاريخية.

فالحركة الثورية في نهاية القرن 18، وخاصةً في فرنسا، المنطلقة من الأفكار الفلسفية الليبرالية الديمقراطية يمكن تفسيرها بأنها ردة فعل من الفرد ضد مجتمعه، أكثر منها ردة فعل شعب ضد سلطة أو نظام حكم كان يضطهده. فالمجتمعات (الدول) في ذلك الوقت كانت مؤسسة في النظام الإقطاعي القائم على عدم المساواة، و كانت مؤلفة من فئات اجتماعية لا تسمح بوجود الفرد بمعزل عن الجماعة - النبلاء، البائعين، الفلاحين، الحرفيين، الفلاحين ...الخ- التي كانت تؤمن حمايته ولكن كانت تقيد الكثير من حريته. انتماء الفرد إلى مجموعة يحدد وضعه ويبين حقوقه و واجباته. أي بمعنى أخر إنّ الفرد لا وجود له بمعزل عن الجماعة. فالفرد محدد وضعه الاجتماعي ضمن الجماعة : فمثلاً أحد النبلاء لا يمكن أن يصبح عاملاً، و حرفي لا يمكن أن ينتج شيئاً غير الذي ينتجه الحرفيون المنتمون لنفس جماعته و لا يمكنه استعمال طرق أخرى، و فلاح لا يمكنه أن يصبح حرفياً. أي أن هذا النظام الاجتماعي القائم على عدم المساواة يحرم الناس من حرياتهم. هذا

---

[1] - و هو ما يقول به كبار منظري الفكر الليبرالي، كما أشرنا سابقاً، أمثال توماس هوبز، وجان لوك، و جان جاك روسو ...الخ. انظر : Dmitri Georges Lavroff : "Les grandes étapes de la pensées politique", Dalloz, 1993, P.175 et suivant

الشيء كان منطقياً مع النظام السياسي المطبق في ذلك الوقت، و القائم على فكرة الحكم المطلق المستمد من حق إلهي.

نتيجة انعدام الحرية كانت فئة المفكرين أكثر الفئات غير المتسامح معها فقد كانت الرقابة عليها شديدة. كذلك الأمر بالنسبة للبرجوازية التي كانت حبيسة في منشآتها الصناعية و التجارية بسبب القيود الإدارية و النظام الضريبي و المالي البالي و غير العادل. لذلك فإن هذه البرجوازية هي التي تجاوبت مع نداء الفلاسفة و المفكرين وأقاموا ثورتهم. لهذا الأمر قلنا : إنّ هذه الثورة البرجوازية كانت أولاً و قبل كل شيء ثورة الفرد من أجل تعزيز مكانته في مواجهة المجتمع (الدولة). انطلاقا من أن الفرد هو الأهم في المجتمع، و من هذه الزاوية بالتحديد، لم يعد ينظر إلى الشعب كمجتمع و لكن كتجمع أفراد مع الأخذ بعين الاعتبار بأن هذا التجمع له حقوق على الأفراد الذين يكونونه ويكفي لتأمين احترام ذلك وجود سلطة بوليس محدودة[1].

من ذلك نرى بأن الثورة البرجوازية واضعة الفكر الديمقراطي الليبرالي موضع التطبيق لم تطلب من المجتمع سوى ترك الحرية للأفراد المكونين له. أي أن مطلبها الأساسي هو الحريات الفردية و الأمر الملازم لهذه الحريات وهو المساواة القانونية.

و الحريات التي أعلنت في دساتير الثورة الفرنسية، كذلك الأمر في إعلان حقوق الإنسان في 27 أب 1789، هي الحريات الفردية الهادفة إلى حماية الإنسان ضد السلطة (الدولة) : حرية المرور، و الضمانات ضد التوقيف التعسفي و العقوبات غير المتناسبة مع الأعمال المرتكبة، و قرينة البراءة، و حرية الرأي و الاعتقاد، و حرية التعبير كتابةً و قولاً، و حرية الاجتماع.

إضافة إلى هذه الحريات الفردية أضاف واضعو إعلان حقوق الإنسان أمراً ضرورياً (وذلك حفاظاً على مصالح البرجوازية) و هو حق الملكية الخاصة أو الفردية و حمايتها، حيث المادة /17/ منه تؤكد بأن هذه الملكية مقدسة و لا يمكن المساس بها أو نزعها إلا للمصلحة العامة و مقابل تعويض مسبق و عادل.

و جاءت الحريات الفردية و حق الملكية -هدف الثورة البرجوازية- من أجل تأمين أمرين هما: حرية التجارة و حرية الصناعة، أي حرية التعاقد و إقامة المشاريع. هاتان الحريتان صنفهما في نهاية القرن 19 الفقيه الفرنسي الكبير موريس هوريو Hauriou بين الحريات الأولية، بل حتى أهم من حرية الاعتقاد، و برأيه يمكن أن نقبل في بعض الظروف التضحية بكل الحريات الأخرى باستثناء هذه الحريات[2].

و في الحقيقة إن الاقتصاديين الأحرار يشددون على هاتين الحريتين مبينين خاصة أهمية التنافس من أجل صالح المجتمع. فالتنافس يؤدي و بدون توقف إلى إزالة المشاريع المنهارة لصالح الأكثر ديناميكية مجبراً المسؤولين (رجال السلطة) للبحث عن العقلانية في عملهم، و خاصةً العمل على الاستيعاب السريع للاكتشافات العلمية و التقنية -بالرغم مما تنتجه من مشاكل- لما لها من دور فعال في صالح المجتمع ككل.

و بحسب بعض الفقهاء (خاصة الفقيه الألماني G. Jellinek في كتاب ظهر له عام 1902) فإن لهذه الحريات الفردية مفهوم سلبي. أي بمعنى أن هذه الحريات تنتج عن غياب تدخل الدولة في تصرفات الأفراد. الدولة لا تتدخل إلا من أجل ضمان أو تأمين ممارسة هذه الحريات، فغياب تدخل الدولة هو أساس هذه الحريات، فإعلان حقوق الإنسان مؤسس على امتناع الدولة في التدخل في أعمال الفرد في بحثه عن سعادته.

---

[1]-انظر مادة 4 و 5 من إعلان حقوق الإنسان و المواطن 1789، الذي صاغه رجال الثورة الفرنسية.

[2]- و قد أكد كبار منظري المذهب الليبرالي على هذه الأمر مثل : لوك و مونتسكيو و آدم سميث Smith خاصةً، الذي يعتبر واضع المفهوم الاقتصادي للمذهب الليبرالي من خلال كتابه (البحث حول الطبيعة و أسباب غنى الأمم) الصادر عام 1776.

و قد شدد على المساواة لأسباب تاريخية تعود إلى أن المجتمع السابق كان قائماً -كما أشرنا سابقاً- على عدم المساواة، و خاصة أن البرجوازية كانت خاضعة لتعسف النبلاء. و لكن أيضاً المناداة بالمساواة كان ضرورياً لأنها أمر مرتبط بالحرية[1]. فعدم المساواة كان قائماً على امتياز أو انعدام الحرية لبعض فئات المجتمع، فالامتياز كان معطى فقط للنبلاء منذ ولادتهم و حتى مماتهم. أي أن الحرية كانت مرتبطة بالفئة الاجتماعية. فالمساواة جاءت لتعيد للفرد قيمته الحقيقية بمعزل عن الجماعة. فحرية الفرد لا ترتبط أبداً بولادته و لكن بكفايته و فضائله. من هنا جاءت فكرة الفردية L'individualisme في الفلسفة الثورية البرجوازية الليبرالية، هذه الفلسفة مؤسسة على أن الإنسان هو حر في وسط المجتمع : هو حر لأن له قيمة باعتباره فرداً، و يجب أن يحقق طموحاته. فالمجتمع ليس من حقه أن يحدد مكانة الفرد و موقعه بين الفئات المكونة للمجتمع، بل هو وحده القادر على تحديد موقعه و مكانته من خلال نشاطه و مهاراته الخاصة به. المجتمع ليس له إلا أن يساعده و لا يقف عائقاً في طريقه.

هذه المساواة هي مساواة قانونية ليس أكثر[2]، فهي ليست مساواة اجتماعية اقتصادية هدفها خاصة إعادة توزيع الثروة. فالدولة يجب ألا تتدخل عن طريق القوانين لصالح فئة على حساب فئة أخرى. فالقانون يجب أن يكون واحداً بالنسبة للجميع.

و بالتالي، يمكننا القول : إنّ التطبيق العملي لمفهوم الحرية و ملازمته المساواة القانونية، كتعبير عن النزعة الفردية، ترتبط في المجال الاقتصادي على ما يسمى في أيامنا بالاقتصاد الحر (الليبرالي) أو اقتصاد السوق.

انطلاقاً من ذلك يمكننا إيجاز أهم المرتكزات الأساسية لهذا المذهب فيما يتعلق بدور الدولة :

- الفردية، فحسب المذهب الليبرالي، المجتمع و الدولة مسخران لخدمة الفرد. فحقوق الفرد بفكره و عقيدته و ماله و حركته في مواجهة السلطة بشكل خاص هي أساس المذهب الليبرالي، و من هنا فقد جاءت أغلب الدول الأولى التي طبق لديها النظام السياسي المنبثق عن هذا المذهب بإعلان لحقوق الإنسان و المواطن، خاصةً في فرنسا و الولايات المتحدة الأمريكية.

- الليبرالية السياسية، و هي المفهوم الذي من خلاله يتم التوفيق بين الحرية و السلطة و ذلك من خلال : الديمقراطية التي هي نظام الحكم المنبثق عن المذهب الليبرالي، حيث لا تكون السلطة سوى التعبير عن مجموع إرادات الأفراد. و القوانين التي تصدر بصورة قواعد مجردة تطبق على جميع الأفراد بالتساوي.

- الرأسمالية كأساس للنظام الاقتصادي الليبرالي، و هو يعطي الفرد حق تملك وسائل الإنتاج بدون حد. و على الدولة عدم التدخل في الحياة الاقتصادية، و ترك هذا النشاط للأفراد في ظل مبدأي حرية التجارة و الصناعة و حرية المنافسة، و لكن في ظل رقابة و تنظيم الدولة لهذه الحريات.

---

[1] -حسب روسو في كتابه " العقد الاجتماعي" الكتاب الثاني- الفصل 11، طبعة GF-Flammarion، صفحة76 : " *الحرية و المساواة : الحرية لأنه كل شيء متعلق بالقوة المعطاة للفرد تجاه الدولة، و المساواة لأن الحرية لا يمكن أن تستعمل بدون المساواة.*

[2] - من المقولة القائلة بأنه "*بين الضعيف و القوي : الحر هو الذي يسيطر و القانون هو الذي يحكم*".

المطلب الثاني

تطور مفهوم دور الدولة في المذهب الليبرالي

في الواقع إن أغلب دول الديمقراطيات الغربية، التي تتبنى المذهب الليبرالي، تخلت إلى حد ما عن هذه الفكرة النظرية التي حددها هذا المذهب لدور الدولة و خاصةً في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي. فمنذ الأزمة الاقتصادية العالمية عام 1929 أخذت هذه الدول تتدخل في هذين المجالين لتحقيق قدر من العدالة الاجتماعية، و ظاهرات التأميم و التخطيط و الحماية الجمركية مثلاً وجدت في أغلب دول الديمقراطيات الغربية التي تتبنى المذهب الليبرالي.

فالأزمة الاقتصادية التي حدثت عام 1929 تعتبر برأينا نقطة تحول هامة في التاريخ المعاصر، و قد امتد أثرها على الكثير من المجالات و من ضمنها المذاهب السياسية (و خاصةً المذهب الليبرالي) و الأنظمة المطبقة لها. ففي الماضي كان المواطنون في الديمقراطيات الغربية عندما يتجهون إلى الدولة لتحقيق قدر من العدالة الاجتماعية، يتمكن البرلمان من أخذ المبادرة في هذا المجال معتمداً في ذلك على الإمكانات المتاحة أمامه، و قد تمكن من خلالها من تحقيق ذلك بشكل فعال : إعادة توزيع الثروة من خلال الضرائب و الرسوم على الطبقات الميسورة خاصةً و الإعفاءات الممنوحة للطبقات ذات الدخل المحدود...الخ.

بالطبع عند حدوث أزمة 1929 لجأ المواطنون مجدداً نحو الدولة بحثاً عن حلول لها أو للتخفيف من آثارها السيئة على الطبقات الميسورة و الفقيرة معاً. فحتى هذا التاريخ كان المطلب الوحيد من الدولة (السلطات العامة) هو تحقيق نوع من العدالة الاجتماعية من خلال توزيع الدخل القومي الموجود. و لكن مع حدوث الأزمة الاقتصادية و ما أنتجته من آثار خطيرة، لم يعد كافياً إعادة توزيع الدخل القومي الموجود لتحقيق العدالة الاجتماعية، بل يتوجب على الدولة العمل أيضاً على نمو الدخل الإجمالي للناتج المحلي.

في هذه المرحلة ظهر المذهب الاقتصادي الكينزي الداعي إلى تدخل الدولة في عملية نمو الإنتاج و مكافحة البطالة، و ذلك من خلال الاستخدام الأمثل للموارد الإنسانية و المادية. و الاستخدام الأمثل لهذه الموارد يتم من خلال السيطرة على حجوم الاستهلاك و الادخار. فلذلك نشأت في هذه الفترة ظاهرة التأميم و خاصةً لقطاعات البنوك (التي تسيطر على القروض و بالتالي على حجم الاستثمارات)، و التأمين (الذي يلعب دوراً أساسياً في عملية الادخار و بالتالي في حجم الاستهلاك) و المشاريع المنتجة للطاقة (نظراً لدورها الحاسم في العملية الاقتصادية). هذه الظاهرة أعطت الدولة أداة هامة من أجل لعب دور أساسي كمنسق للأنشطة الاقتصادية[1].

هذا الدور الجديد للدولة أدخل تغييراً مهما في مفهوم الدولة و وظائفها في المذهب الليبرالي، القائم على الحرية و عدم تدخل الدولة في النشاط الاقتصادي. فالبرجوازية منشئة هذا المذهب، رغم اعتراضها على قيام الدولة في القرن الماضي بلعب دور المنصف الاجتماعي (العدالة الاجتماعية)، قبلت بهذا الدور الجديد للدولة، كمنسق للعملية الاقتصادية : لأنه من مصلحتها، و من الصالح العام و جود إنتاج قوي مستخدم بشكل جيد، و قد أرادت الدولة الاستفادة من مزايا الوسائل التي وضعتها تحت تصرف المشاريع الاقتصادية (قروض بفوائد متدنية، إعفاءات ضريبية، إعانات ...الخ).

---

[1]- هذا الأمر حصل في الولايات المتحدة الأمريكية رائدة المذهب الليبرالي من خلال برنامج الرئيس روزفلت المسمى New Deal.

و لذاك نجد في هذه المرحلة، و خصوصاً بعد الحرب العالمية الثانية، تطوراً هاماً قد حدث في محتوى إعلان حقوق الإنسان في الدول الليبرالية. فأغلب الدساتير التي ظهرت عقب هذه المرحلة أشارت إلى الحقوق الاقتصادية للفرد و خاصة حقه في العمل : فمقدمة الدستور الفرنسي لعام 1946 مثلاً نصت على أنّ "*كل مواطن له الحق في الحصول على عمل*"، كذلك المادة 25 من نفس الدستور نصت على "*إنشاء خطة قومية مهمتها تأمين العمل للمواطنين و الاستعمال العقلاني للموارد المادية*".

و لكن منذ بداية الثمانينات نلاحظ أنّ الليبراليين الجدد Le New Libéral يخوضون معركة شرسة للدفاع عن الاختيارات الفردية، مقترحين حلولاً اقتصادية و إجرائية من شأنها تقليص تأثير الدولة في حياة الجماعة، أو العودة إلى المفهوم القديم الذي حدده المذهب الليبرالي لدور الدولة. هذا الأمر نلاحظه جلياً في عهد مارغريت تاتشر في بريطانيا و رونالد ريغن في الولايات المتحدة الأمريكية، و انتشار ظاهرة الخصخصة La privatisation في أغلب دول العالم[1]. هذا الأمر أدى إلى انتشار العديد من الأحزاب الليبرالية أو ما يسمون بالليبراليين الجدد New Libéral، الذين يعملون على إيجاد نوع من القطيعة مع الثقافة الاجتماعية الديمقراطية، و إعادة النظر في دولة العناية الإلهية (الصحة و بخاصة الخدمات الاجتماعية).

هذا المفهوم الجديد الذي تقدمه الليبرالية الجديدة لدور أو وظائف الدولة، ساعد على انتشاره ما يسمى بالعولمة La Mondialisation[2]. فأنصار العولمة يعملون على إضعاف دور الدولة، و خاصةً القضاء على ما يسمى بدولة العناية الإلهية التي كانت تضمن لمواطنيها بعض الخدمات و التأمينات الاجتماعية و خاصةً الصحية منها[3]. و هذا ما نلاحظه من خلال البرامج و السياسيات التي تفرضها المؤسسات الدولية الداعمة و الراعية للعولمة و على رأسها المنظمة العالمية للتجارة .O.M.C، و صندوق النقد الدولي .F.M.I، و البنك الدولي للإنشاء و التنمية .B.I.R.D. هذه المؤسسات الدولية تفرض على الدول الأعضاء (و تؤثر على بقية الدول) سياسة إعادة هيكلة إداراتها، و خصخصة مشاريعها، و إلغاء سياساتها الحمائية (الجمركية منها، الدعم الذي تقدمه لمشاريعها و الذي يؤثر على مبدأ المنافسة) لضمان حرية انتقال رؤوس الأموال أو الاستثمارات، و البضائع. هذه العولمة المفروضة لا تؤدي فقط إلى تقليص دور الدولة فحسب، و إنما تؤدي فعلياً *De facto* إلى نوع من إهمال تطبيق مبدأ السيادة، الذي يعتبر كما أشرنا سابقاً أحد أهم خصائص الدولة، بحيث لا يعود للدولة من دور سوى الضبط الذاتي لسلطاتها.

---

[1]- في اعتقادنا إن انتشار ظاهرة الخصخصة La privatisation لا يعتبر رجوعاً عن ظاهرة تدخل الدولة، بل هو نوع من التفكير العملي Pragmatisme لتأمين استمرارية القطاعات الإنتاجية، و ما يؤديه في تقوية الناتج المحلي الإجمالي للدولة.

[2]- العولمة التي هي من حيث الظاهر فكرة اقتصادية، لا نعتقد بأن هدفها السياسي يقل أهمية عن هدفها الاقتصادي، و خاصةً ما يتعلق بتأثيرها على أنظمة الحكم و النظام الديمقراطي الليبرالي و دور الدولة فيه بشكل خاص. انظر بهذا الخصوص المؤلف الرائع و الحديث نسبياً للصحافيين هانس بيترمارتين و هارالد شومان : "فخ العولمة : الاعتداء على الديمقراطية و الرفاهية"، ترجمة د. عدنان عباس علي، منشورات عالم المعرفة، العدد238، أكتوبر/تشرين الأول 1998.

[3]- البرفسور روبير شارفان : "العولمة : البعد القانوني و السياسي"، ترجمة د. قاسم المقداد، مجلة الفكر السياسي، دمشق-شتاء 1998-1999، السنة الثانية، العددان الرابع و الخامس، ص230 و ما بعدها.

المبحث الثاني

المذهب الاشتراكي

في الحقيقة، إن المذهب الاشتراكي Le Socialisme جاء كرد فعل على المذهب الليبرالي و نتائجه. و لذلك، فإذا كان أنصار المذهب الليبرالي يحصرون نشاط الدولة في نطاق ضيق لا يتعدى وظائفها الأساسية المتمثلة في الأمن الخارجي و الداخلي و العدالة، و يحظرون عليها التدخل في المجالين الاقتصادي و الاجتماعي، فإن أنصار المذهب الاشتراكي يرون بأن على الدولة التدخل في جميع المجالات.

و في الحقيقة نجم هذا المفهوم لدور أو وظيفة الدولة لكلا المذهبين عن الأسس الفلسفية التي يقوم عليها كلّ منهما. فمنظرو المذهب الفردي يرون في تدخل الدولة تعدياً و انتهاكاً لحريات و حقوق الأفراد، و بالتالي فإن صيانة حريات و حقوق الأفراد تتأمن بشكل واسع في ظل دولة محدودة الوظائف أو غير متدخلة (كثير من الدولة عندما يلزم و قليل من الدولة ما أمكن). في حين أن منظري المذهب الاشتراكي يرون بأن تدخل الدولة يعتبر أمراً لا بد منه لصيانة حريات و حقوق الأفراد، و بالتالي كلما تدخلت الدولة و ازدادت وظائفها، تأمنت حماية أفضل لهذه الحقوق و الحريات (كثير من الدولة ما أمكن و قليل من الدولة عندما يلزم).

و لكن أصحاب المذهب الاشتراكي الذين يقولون بضرورة تدخل الدولة في جميع نشاطات الحياة، اختلفوا حول مدى هذا التدخل، و في هذا الإطار يوجد تياران متمايزان : الجماعية، و الشيوعية.

فأنصار الجماعية Le Collectivisme، يرون بوجوب إلغاء الملكية الفردية، و لكن باستثناء بعض الملكيات الخاصة المعدة لإشباع حاجات الأفراد المباشرة. و لذلك فإنه يتوجب على الدولة السيطرة على مصادر الإنتاج الأساسية، باستثناء بعض هذه المصادر التي لا تسمح لمالكيها باستغلال العمال.

في حين أن أنصار الشيوعية Le Communisme، يرون أيضاً بوجوب إلغاء الملكية الفردية، و لكن بشكل أكثر تطرفاً مما يراه الجماعيون، فهم لا يسمحون بوجود أية ملكية خاصة. و لذلك يتوجب على الدولة السيطرة على جميع مصادر الإنتاج بدون استثناء، و إدارتها و توزيع ثمارها على جميع الأفراد بصورة عادلة.

باختصار يمكننا القول : إنّ أنصار المذهب الاشتراكي، الجماعيين منهم و الشيوعيين، يرفضون النظام الرأسمالي الناجم عن المذهب الليبرالي الذي يؤدي إلى تركيز الثروة بيدي فئة قليلة، تستغل الفئة الكبيرة من العمال، و إحلال نظام اشتراكي يركز الثروة أو وسائل الإنتاج بيد الدولة لتحقيق العدالة الاجتماعية، و إزالة الفوارق بين طبقات المجتمع.

و لكن هذا المذهب الاشتراكي الداعي لتدخل الدولة في جميع المجالات، منتقد على أكثر من صعيد : فالقضاء على الملكية الفردية أمر يتعارض و الطبيعة البشرية المجبول عليها الإنسان و منها حب التملك. كذلك فهذا المذهب لم يؤدّ إلى القضاء على الاستغلال من خلال القضاء على الفئة القليلة التي تتركز بيدها الثروة و تستغل العمال، و إنما أحل محلها فقط طبقة أخرى من الطبقة الحاكمة و كبار الموظفين الذين يتولون إدارة وسائل الإنتاج في المجتمع الاشتراكي. يضاف إلى ذلك أنّ تدخل الدولة في مجال الأنشطة الفردية أدى إلى الكثير من الانتهاك لحقوق و حريات الأفراد...الخ.

و لذلك و على الرغم من النجاح الذي حققه هذا المذهب مرحلياً في بعض الدول التي تبنته و على رأسها الاتحاد السوفيتي السابق، فإن المذهب الاشتراكي لاقى تراجعاً كبيراً منذ نهاية الثمانينات من القرن العشرين،

بعد الفشل الذي لاقاه على الصعيدين الاقتصادي و الاجتماعي و السياسي طبعاً، مما أدى إلى انهيار أغلب الدول التي تبنته كلياً، و إلى تخلي الكثير من الأحزاب السياسية في العديد من الدول التي تستند إلى المبادئ الفلسفية للمذهب الاشتراكي عن أغلب هذه المبادئ : ففي دول أوربا الغربية نجد مثلاً في بريطانيا أن حزب العمال تخلى عن مبادئه الرافضة للخصخصة، و كذلك الأمر بالنسبة للحزب الاشتراكي الفرنسي الذي يمكن الاستنتاج من برنامجه الانتخابي في الانتخابات التشريعية الأخيرة (حزيران 1997، و حزيران 2001) أنّه قد تحول إلى حزب اجتماعي كما هو الحال بالنسبة لحزب العمال البريطاني.

المبحث الثالث
المذهب الاجتماعي

يعتبر المذهب الاجتماعي La doctrine sociale، مذهباً وسطاً بين المذهبين الليبرالي و الاشتراكي. فأنصار هذا المذهب الخليط لا يقولون، كما يرى أنصار المذهب الليبرالي، بتقييد دور الدولة ضمن الوظائف الأساسية بجعلها مجرد دولة حارسة، كذلك لا يقولون، كما يرى أنصار المذهب الاشتراكي، بإطلاق العنان للدولة للتدخل في جميع المجالات. فهم يقرون بالسماح للدولة بالتدخل بقدر معين لتحقيق مصلحة الجماعة و تحقيق غاياتها، مع ترك الحرية للأفراد للتمتع بحقوقهم و منها حق الملكية، في حدود القانون. فالدولة بحسب أنصار هذا المذهب لا تقف موقفاً سلبياً تجاه حقوق و حريات الأفراد، و لكن لا تصادر في الوقت نفسه هذه الحقوق و الحريات[1].

و قد ساد هذا المذهب معظم دول العالم، و خاصةً دول أوربا الغربية، ما بين الحربين و إلى يومنا هذا، فالدولة أصبح لها حق التدخل الإيجابي في جميع أوجه النشاط، سواء في المجال الاقتصادي، أم في مجال التعليم و الصحة العامة. حيث ظهر مفهوم الدولة الموجهة Dirigisme، التي توجه بصورة مباشرة أو غير مباشرة جميع أوجه النشاط الاقتصادي و الاجتماعي (إشراف، مراقبة، تخطيط، مساعدات)، أي بوضع الضوابط القانونية لهذا النشاط. و ظهر مفهوم دولة العناية الإلهية L'Etat-providence، التي تعتبر مسؤولة عن تحقيق التقدم الاقتصادي و الاجتماعي، و خاصةً ما يتعلق بمجال الصحة و بقية التأمينات الاجتماعية. و أصبح يعبر عن هذا المذهب اقتصادياً بسياسة التدخل L'intreventionnisme.

و في الواقع اكتسح هذا المذهب أغلب دول العالم، و خاصةً دول أوربا الغربية، و على وجه التحديد الدول الاسكندنافية، حيث تلعب الدولة الدور الأساسي في المجال الاجتماعي و خصوصاً في قطاعي الصحة و التعليم، و يعتبر الضمان الاجتماعي La solidarité sociale أحد أهم خصائص هذه الدول.

و بهذا الخصوص نعتقد بأن المذهب السياسي الإسلامي ينظر لدور و وظائف الدولة نظرة قريبة أو مماثلة للمذهب الاجتماعي، و ذلك إذا ما أخذنا بعين الاعتبار موقف الإسلام من الفرد و الجماعة اللذين هما الأساس الفلسفي لتحديد دور الدولة في كل المذاهب : فالإسلام يقف على مسافة واحدة في نظرته للفرد و المجتمع. فالفرد، الذي هو طبعاً أسبق من الجماعة في الوجود، مكرم و يتمتع بذاته بقيمة رفيعة أمام ا و الجماعة و السلطة. و هو يتمتع بالحرية الملازمة لمسؤوليته، فالحرية هي الأساس الذي تقوم عليه المسؤولية الفردية في الإسلام. فالفرد إذاً حسب المذهب السياسي الإسلامي هو كيان قائم بذاته له قيمته و حريته و حقوقه. و لكن ليس وحده في الوجود فهناك أيضاً المجتمع الذي له قيمته و حقوقه الخاصة به. و قيمة الفرد و حقوقه و قيمة المجتمع و حقوقه محددة بموجب الشريعة الإسلامية التي لم يضعها لا الفرد و لا المجتمع و إنما ا خالق الفرد و المجتمع[2].

---

[1]-يعتبر العميد ليون ديجي Duguit أحد أهم أنصار هذا المذهب :

L.DUGUIT : "Traité de droit constitutionnel- la théorie générale de l'Etat", Tome I,op.cit.,p.85 et suivants.

[2]- انظر تفاصيل حول مكانة الفرد و المجتمع في التشريع الإسلامي، الدكتور فتحي الدريني : "خصائص التشريع الإسلامي في السياسة و الحكم"، مؤسسة الرسالة-بيروت، 1987.

الـفـصل الخـامـس

الدولة و القانون

تقوم بين الدولة و القانون علاقات وثيقة و معقدة : فالدولة تمارس تأثيراً كبيراً عل تكوين و تطبيق القواعد القانونية، و القانون بدوره يضع حدوداً لنشاط الدولة.

و لكي نفهم التزام الدولة بالقانون الذي يضع الحدود لنشاط الدولة، لا بد لنا من تحديد مفهوم دولة القـانون أو خضوع الدولة للقانون **(المبحث الأول)**، و الضمانات اللازمة لخضوع الدولة للقانون أو لقيام دولـة القـانون **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
دولة القانون أو خضوع الدولة للقانون

إنّ سلطة الدولة، كما أشرنا سابقاً، هي أولاً و قبل كل شيء سلطة قانونية. فالسلطة ليست امتيازاً لمن يمارسها، و إنما مجرد وظيفة ذات اختصاصات محددة يمارسها في ضوء مجموعة من القواعد القانونية. فخضوع الدولة بسلطاتها المختلفة لمجموع القواعد القانونية يعتبر العنصر الجوهري لقيام دولة القانون. و لذلك سوف نحدد بداية مفهوم دولة القانون، و من ثم أسس خضوع الدولة للقانون.

المطلب الأول
مفهوم دولة القانون

"*ليس بالخبز وحده يحيا الإنسان ... إنه يعيش من القوانين أيضاً*"، هذا القول يعتبره بعض الفقهاء بأنه يصلح بأن يكون منقوشاً للتعبير عن المفهوم الحديث لدولة القانون[1]. هذا المفهوم لدولة القانون L'Etat de droit الذي يعتبر بحق من صنع الفقه الألماني (دولة القانون أو الريشتشتات *Rechtsstaat* حسب التعبير الألماني)، يراه الفلاسفة و القانونيون الواعون لاستحالة تقليص مفهوم التنمية السياسية في الدولة إلى مجرد تنمية اقتصادية و اجتماعية، و إنما هي تنمية قانونية أيضاً.

في الحقيقة إن مفهوم دولة القانون و مضمونه هو من المفاهيم ذات الدلالات المختلفة باختلاف بعدي الزمان و المكان : السياق التاريخي و الثقافي للأمم أو المجتمعات. و لذلك نرى مثلاً أن المصطلحات *Rule of law* في إنكلترا، و *L'Etat de droit* في فرنسا، و *Rechtsstaat* في ألمانيا، المعبرة عن مفهوم دولة القانون، تنطوي على صيغ مختلفة ترتبط بالتكوين التاريخي و الثقافي لشعوب هذه الدول، إلا أنها تشترك فيما بينها في تحديد المفهوم العام لدولة القانون[2].

و يمكننا تحديد المفهوم العام لدولة القانون بأنها الدولة التي تخضع و تتقيد في جميع مظاهر نشاطها بأحكام القانون، أي أن جميع سلطات الدولة، التشريعية و التنفيذية و القضائية، لا يمكنها أن تتصرف إلا في حدود أحكام القانون، ما دامت هذه الأحكام لم تلغ أو تعدل وفقاً للشكليات و للإجراءات المحددة بالنصوص القانونية.

و بهذا يختلف مفهوم دولة القانون عن مفهوم مبدأ المشروعية Le principe de légalité، الذي يعني خضوع السلطة الإدارية في الدولة للقواعد القانونية، و الذي يعتبر أهم مرتكزات دولة القانون. كذلك يختلف مفهوم دولة القانون عن مفهوم شرعية السلطة أو السلطة الشرعية Le pouvoir légitime، التي يقصد بها السلطة التي تستند إلى رضى المحكومين، أو الشعب.

المطلب الثاني

1- Olivier DUHAMAL et Yves MENY : "Dictionnaire Constitutionnel", P.U.F., 1996, P.617.

2- انظر حول ذلك: C. GREWE et H. RUIZ FABRI : "Droit constitutionnels européens", op.cit., P.22-32.

أسس خضوع الدولة للقانون

إن إخضاع الدولة للقانون يعني في الواقع إخضاع سلطاتها لأحكام القواعد القانونية. و السلطة تميل دائماً لأن تكون مطلقة، والدولة في ممارسة سلطاتها تتمثل برجال يكونون في الغالب ثملين بالسلطة. و الدولة، كما أشرنا سابقاً، تمارس تأثيراً كبيراً على تكوين القانون (القواعد القانونية) و تطبيقه، و بالتالي كيف يمكننا تفسير أو تبرير إخضاعها لهذا القانون. و في هذا الإطار يمكننا أن نميز عدة نظريات حاولت تبرير أو تفسير خضوع الدولة للقانون. هذه النظريات مبنية إما على أساس مذهب القانون الطبيعي Jusnaturalisme، و إمّا على أساس مذهب القانون الوضعيPositivisme.

أولاً- نظرية القانون الطبيعي

يعتقد أنصار نظرية القانون الطبيعي La théorie du droit naturel، بوجود قانونين : القانون الوضعي و القانون الطبيعي، حيث يرون بأن هناك قواعد قانونية عليا تعلو قواعد القانون الوضعي و تسمو عليها تسمى قواعد القانون الطبيعي. و القانون الطبيعي سابق في وجوده وجود الدولة، و هو مجموعة القواعد التي يكشف عنها العقل، و تعتبر صالحة للتطبيق بغض النظر عن الزمان و المكان.

و سلطة الدولة مقيدة فقط بقواعد القانون الطبيعي، لأنها سابقة في وجودها وجود الدولة. فجميع سلطات الدولة يجب أن تلتزم بهذه القواعد، بل إن المشرع، منشئ القانون الوضعي، يجب أن يرجع إلى قواعد القانون الطبيعي مستلهما منها فيما يضعه من قوانين. أي أن القانون الطبيعي يشكل مصدراً من مصادر التشريع الوضعي.

و قد لاقت هذه النظرية انتقادات عدة، لما تتسم به من الغموض و صعوبة التحديد، و لا تصلح لتبرير خضوع الدولة للقانون، فقواعد القانون الطبيعي لا تعتبر قيداً قانونياً على إرادة الدولة، بل مجرد قيد أدبي أو سياسي قد تلتزم الدولة بها أو لا، فهي لا تتمتع بأي جزاء مادي يضمن احترامها.

ثانياً- نظرية الحقوق الفردية

في الحقيقة تعتبر نظرية الحقوق الفردية La théorie des droits individuel، نتيجة لنظرية القانون الطبيعي. فقد اعتبر القانون الطبيعي بدايةً مصدراً أو أساساً لوجود الحقوق الفردية.

فالفرد يتمتع بحقوق معينة، كان يتمتع بها في حياة العزلة (حالة الفطرة)، السابقة لانضمامه إلى الجماعة السياسية (بموجب العقد الاجتماعي)، و الدولة التي نشأت بعد ذلك، جاءت لحماية هذه الحقوق. و بالتالي يجب أن تتقيد الدولة بهذه الحقوق، و تمتنع عن إهدارها أو المساس بها. و قد لاقت هذه النظرية تأييداً كبيراً من قبل رجال الثورة الفرنسية، و نص على مضمونها في المادة الأولى من إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عن هذه الثورة عام 1789، و في مقدمة دستور عام 1791. و لكن هذه النظرية لاقت كسابقتها الكثير من النقد من قبل الفقه.

ثالثاً- نظرية التحديد الذاتي

نشأت نظرية التحديد الذاتي La théorie de l'auto limitation، تحت تأثير الفقهاء الألمان و خاصةً Hegel و Jhering و Jellinek، و وجدت أنصاراً لدى جانب من الفقه الفرنسي و على رأسهم كاريه دو مالبيرغ Carré de Malberg و مارسيل فالين M. Waline.

و يرى القائلون بهذه النظرية أنّ الدولة لا تخضع لأي قيد من القيود إلا إذا كان ناشئاً عن إرادتها الذاتية. فالقانون من صنع الدولة و هي تلتزم به، أي أن الدولة تلتزم بالقانون الذي تضعه لأنه ملزم لها كما هو ملزم للأفراد. و هذا الأمر لا يتناقض مع فكرة سيادة الدولة، لأن مفهوم سيادة الدولة لا يعني أبداً بأن سلطان الدولة مطلق و بلا حدود. فمفهوم سيادة الدولة إذا كان يأبى أن تخضع سلطة الدولة لقيود من سلطة أعلى أو سلطة خارجية، لا يتعارض مع خضوع سلطة الدولة للقواعد القانونية التي تضعها بنفسها و بمحض إرادتها. فالدولة عندما تضع قواعد ملزمة للأفراد لا بد من أن تلتزم هي بها في نفس الوقت، و إلا كنّا إزاء فرض في غاية الغرابة : وجود قواعد قانونية (في نظام قانوني) ملزمة و غير ملزمة في نفس الوقت.

و على الرغم من انسجام هذه النظرية إلى حد كبير مع الواقع العملي، فقد لاقت عدة انتقادات أهمها انتقاد العميد ليون ديجي Duguit صاحب نظرية التضامن الاجتماعي، الذي يسأل عن السبب الذي يدفع الدولة للخضوع إلى القانون بمحض إرادتها، و هل خضوع الدولة للقانون الذي تضعه و تعدله متى تشاء و كيفما تشاء يعتبر قيداً على سلطانها؟ فالقيد الذي يترك أمره بيد الشخص المراد تقييده لا يعتبر بأي حال من الأحوال قيداً حقيقياً يقبله المنطق و العقل[1].

رابعاً- نظرية التضامن الاجتماعي

وقف العميد ليون ديجي Duguit موقفاً وسطاً بين مذهب القانون الطبيعي Jusnaturalisme و مذهب القانون الوضعي Positivisme، و بعد ملاحظة الانتقادات الموجهة للنظريات السابقة، صاغ نظريته المعروفة باسم نظرية التضامن الاجتماعي La théorie de la solidarité sociale.

يرى العميد ديجي Duguit أنّ عند الإنسان شعوراً بالعدل و الظلم أفرزه الوسط الاجتماعي الذي يعيش فيه بشكل عفوي، يولد فكرة ما يجب أن يكون القانون. هذه الفكرة تترجم مباشرة من خلال أخلاق و عادات و تشكل ما يسمى من قبل جورج بوردو G. Bordeaux بالقانون الوضعي لتمييزه عن القانون الطبيعي. و يرى العميد ديجي Duguit أيضاً بأن الحكام لا يملكون حق التشريع بأنفسهم، فالقانون لا يؤسس على إرادة الحكام و لا يكون لإرادتهم شأن في صنعه. فالقانون لا يكتسب صفته بسبب إصداره من سلطة عامة، و إنما يكتسب صفته بسبب اتفاقه مع مستلزمات التضامن الاجتماعي و العدالة. فالقواعد القانونية إذن تنشأ بمجرد أن يستقر في ضمير الجماعة ضرورة وجودها، فتكتسب صفتها القانونية لذاتها و بحكم ضرورتها. أي أنها تنشأ بصفة تلقائية كظاهرة اجتماعية و طبيعية دون تدخل لإرادة الدولة أو الحكام في وجودها. فالقانون يعتبر مصدره خارجاً عن إرادة الدولة، و بالتالي فإن خضوع الدولة للقانون أساسه قيد خارجي فرضت وجوده فكرة التضامن الاجتماعي[2].

---

[1] L.DUGUIT : "Traité de droit constitutionnel- la théorie générale de l'Etat", Tome I, op.cit., p.245 et- suivants.

[2] - انظر الإطار العام لنظرية العميد ليون ديجي Duguit في :
B. CHANTEBOUT "Droit Constitutionnel et Science Politique", op.cit., p.22.

و كباقي النظريات السالفة الذكر لم تسلم نظرية العميد ديجي Duguit من النقد، و أهم الانتقـادات التـي وجهت لها النتائج الخطيرة لها في المجتمع، حيث توقعنا في خطر أن يتحول كل مواطن إلى قاض لتصـرفات الدولة، لأن الحكم على تصرفات الأخيرة جعلت هذه النظرية رهناً بالشعور العابر للجماعة، و هذا الأمر يتنافى مع المنطق القانوني السليم الذي لا يتصور إعطاء الصفة القانونية الإلزامية للقاعدة دون أن يرتب جزاء لضمان احترامها، و هذا الجزاء لا بد من سلطة تحميه أو تضمنه. و بالتالي فإن الأساس الذي نادى به العميـد ديجـي Duguit بشأن أساس إخضاع الدولة للقانون، لا يعدو أن يكون سوى مجرد قيد أخلاقي على الدولة قد تلتزم أو لا تلتزم به.

المبحث الثاني
ضمانات قيام دولة القانون

مهما يكن اختلاف الفقه حول أساس إخضاع الدولة للقانون، فإنه لا يوجد اثنان يختلفان حول ضرورة خضوع الدولة الحديثة للقانون، أي أن تكون دولة قانونية. و للقول بقيام دولة القانون لا بد من توافر عدد من المقومات الأساسية، التي تعتبر ضمانات لقيام دولة القانون.

المطلب الأول
الدستور

يشكل وجود الدستور La Constitution الضمانة الأساسية لقيام دولة القانون. فالدستور قانون القوانين، كما أسلفنا، هو الذي يبين نظام الحكم في الدولة، و تشكيل السلطات العامة، و توزيع الاختصاصات بينها، و كيفية ممارستها، كما يبين حقوق الأفراد و الوسائل اللازمة لضمانها و صيانتها.

فالدستور يشكل إذاً قيداً قانونياً لسلطات الدولة، حيث يبين حدود و اختصاص كل سلطة لا تستطيع تجاوزها، و إلا تكن قد خالفت أحكام الدستور، و فقدت السند الشرعي لتصرفها. و أحكام الدستور تقع في قمة هرم النظام القانوني، و تسمو على ما عداها من قواعد قانونية.

المطلب الثاني

الفصل بين السلطات

يعتبر مبدأ فصل السلطات La séparation des pouvoirs أحد أهم المبادئ الدستورية في الدول الديمقراطية المعاصرة[1]، و يعني وجوب الفصل بين السلطات الدستورية الأساسية : التشريعية و التنفيذية و القضائية. و يقصد بالفصل بين هذه السلطات الفصل الشكلي أو العضوي : أي توجد هيئة أو سلطة تتولى وظيفة التشريع، و هيئة أو سلطة تتولى وظيفة التنفيذ، و هيئة أو سلطة تتولى وظيفة القضاء.

هذا المبدأ ينسب، كما سنرى لاحقاً، إلى الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو، على الرغم من أنه ليس هو أول القائلين به، من خلال بحثه عن المثالية السياسية عن طريق إيجاد سلطة معتدلة. فبعد أن درس مونتسكيو في كتابه (روح القوانين) أنواع الحكومات حددها بثلاثة : الحكومة الملكية و الحكومة الأرستقراطية، و الحكومة الديمقراطية، قال مونتسكيو : إنّ الحل الوحيد لإجبار هذه الحكومات على الاعتدال، و منعها من الانحراف هو الفصل بين السلطات. و قد برر مونتسكيو هذا الفصل بين السلطات بأسباب فلسفية و تاريخية و بشرية يمكن تلخيصها بما قاله في إحدى فقرات كتابه الرائع (روح القوانين) حيث قال " *إن الحرية السياسية لا يمكن أن تتواجد إلا في ظل الحكومات المعتدلة، غير أنها لا توجد دائماً، إذ إنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة استعمال السلطة. و لكن التجربة الأبدية أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود التي توقفه، فالفضيلة في حد ذاتها في حاجة إلى حدود. و لكي لا يمكن إساءة استعمال السلطة فإنه يتوجب أن يكون النظام قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة "Le pouvoir arrête le pouvoir*[2]. و لذلك يمكننا القول : إنّ محرك مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو كان في الحقيقة ثلاثة أفكار مترابطة :

- كيف نحمي الحرية ؟⇐ بعدم إساءة استعمال السلطة.
- كيف نمنع إساءة استعمال السلطة ؟ ⇐ عن طريق إيجاد حكومة معتدلة.
- كيف نتوصل إلى الحكومة المعتدلة ؟ ⇐ عن طريق الفصل بين السلطات.

و لذلك تعتبر من أهم مزايا مبدأ الفصل بين السلطات صيانة الحرية و منع الاستبداد، و المساهمة في إنشاء أو بناء دولة القانون[3].

الفصل الثالث

رقابة القضاء

إذا كان مبدأ فصل السلطات يشكل نوعاً من الرقابة السياسية التي تعني أن كل سلطة تملك الوسائل الكفيلة بالحد من تعسف أو تجاوز السلطات الدستورية الأخرى، فإن الرقابة القضائية تعتبر الوسيلة الأمثل لصيانة و

[1] - تنص المادة /16/ من إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام 1789، بأن كل مجتمع لا يأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات لا دستور له.

[2] - انظر مؤلفه الرائع : روح القوانين De l' esprit des lois، الكتاب XI، الفصل IV، طبعة GF-FLQMMQRION، 1979، ص 293.

[3] - سوف نبحث لاحقاً حول مفهوم مبدأ الفصل بين السلطات : أصله و أشكاله و مزاياه في الباب المخصص لدراسة الحكومة.

حماية حقوق و حريات الأفراد، سواء فيما يتعلق بخضوع السلطة التنفيذية أم الإدارة للقانون، أم في خضوع السلطة التشريعية للدستور.

فالسلطة التنفيذية أو الإدارة يجب أن تخضع فيما يصدر عنها من تصرفات، قانونية أو مادية، لأحكام القانون. فالإدارة يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية Le principe de légalité فيما تصدره من قرارات، تحت طائلة إلغاء ما يخالف هذا المبدأ عن طريق دعوى الإلغاء Le recours pour excès de pouvoir[1]. كذلك يمكن للقضاء الحكم بالتعويض على الإدارة عما تسببه من أضرار لأصحاب الشأن.

كذلك فإن السلطة التنفيذية تكون خاضعة في تصرفاتها لأحكام الدستور طبقاً لفكرة تدرج القواعد القانونية La hiérarchie des normes، حيث تشكل أحكام الدستور القواعد الأسمى Les normes supérieure التي تأتي في قمة هرم القواعد القانونية. فالسلطة التنفيذية، يجب أن تتفق أعمالها و تصرفاتها، كسلطة إدارية Pouvoir administratif، ليس مع أحكام الدستور فقط، بل، كما أسلفنا، مع أحكام القواعد القانونية الأخرى النافذة من قوانين عادية ولوائح تنظيمية. و القضاء هو الضامن و الكفيل لتأمين احترام السلطة التنفيذية (الإدارة) لهذه الأحكام من خلال دعوى الإلغاء، و دعوى التعويض عن أعمالها و تصرفاتها (سواء اللوائح التنظيمية أم القرارات الفردية)[2].

و كذلك فإن أعمال السلطة التشريعية يجب أن تدور في حدود أحكام الدستور، و خاصةً في إصدارها للتشريعات. فلا تملك السلطة التشريعية أن تخالف أحكام الدستور، في نصها و في روحها، من خلال القوانين الصادرة عنها. فأحكام القوانين يجب أن تكون متفقة مع أحكام الدستور، و ذلك تحت طائلة بطلانها. و ضمان أن تكون أحكام القوانين متفقة مع أحكام الدستور يتم عن طريق الرقابة على دستورية القوانين La Contrôle de la constitutionnalité des lois، سواء بطريق الدعوى المباشرة أم بطريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية، كما أشرنا سابقاً.

المطلب الرابع
ضمان الحقوق و الحريات الفردية

في الحقيقة إن الهدف الرئيسي من إخضاع الدولة للقانون هو تأمين الحماية لحقوق و حريات الأفراد ضد تعسف السلطات العامة. و لذلك فإنه يفترض في دولة القانون ضمان حقوق و حريات الأفراد. و لذلك نجد أغلب الدساتير الحديثة للدول تنص على كفالة هذه الحقوق و الحريات[3].

هذه الحقوق و الحريات التي تشكل قيداً على سلطة الدولة، لم تعد الدول الحديثة تقف موقفاً سلبياً تجاهها كما كان ينادي أصحاب المذهب الليبرالي، و إنما تقوم هذه الدول بالتدخل الإيجابي لكفالتها و ضمان ممارستها.

---

[1]- انظر بهذا الخصوص رسالتنا للدكتوراه :

Sam DELEH : "Rocours pour excès de pouvoir et limites quant à la protection des administrés, Thès, Université de Nantes, 1997.

[2]- أما أعمال السلطة التنفيذية كسلطة حكومية Pouvoir gouvermental، فإن هناك، كما أشرنا سابقاً، وسائل و آليات قانونية-سياسية مختلفة لحمل هذه السلطة لاحترام أحكام الدستور، فهناك إمكانية سحب الثقة من الحكومة Montion de censure، أو محاكمة الرئيس L'impeachment في حالة الخيانة العظمى La haute trahison و الذي يشكل خرق الدستور أحد أسبابه في بعض الدول.

[3]- تنص المادة /16/ من إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام 1789، بأن كل مجتمع لا يكفل الحقوق لا دستور له.

فالدول الحديثة ملزمة بالعمل على كفالة و تنمية الحقوق و الحريات الجديدة، و خاصةً ما يعرف باسم الحقـوق الاجتماعية و الاقتصادية[1].

المطلب الخامس
استقلال القضاء

إنّ وجود قضاء مستقل يشكل أحد أهم الدعامات الأساسية لقيام دولة القانون. و علـى اسـتقلال القضـاء يتوقف الوجود الفعلي لبقية مقومات دولة القانون. فلا قيمة للدستور، و لا لمبدأ الفصـل بـين السـلطات، و لا لإعلان الحقوق و الحريات الفردية، إلا بوجود رقابة قضائية تضمن احترام أحكام الدسـتور و بقيـة القواعـد القانونية، وتضمن ممارسة كل سلطة وظائفها في حدود مبدأ فصل السـلطات، و تضـمن حمايـة للحقـوق و الحريات الفردية. و لا قيمة لهذه الرقابة القضائية إلا إذا كان القضاء المستقل يمارسها.

و استقلال القضاء (العدلي أو الإداري أو الدستوري) الذي يعتبر أمراً لا بد منه لقيام دولة القانون يجب أن يتأمن على مستويين : الاستقلال الشخصي للقضاة، و الاستقلال الوظيفي.

فالاستقلال الشخصي للقضاة يتأمن على أكثر من صعيد : كيفية اختيار القضاة، و الحصانة و خاصةً عـدم القابلية للعزل، و النظام المالي و الإداري الخاص بالترقية و النقل و التأديب، و قواعد الحيـاد فـي مواجهـة الخصوم.

أما الاستقلال الوظيفي للقضاء فيتأمن من خلال : عدم تحصين أي عمل من أعمال سلطة الدولة من رقابة القضاء، و عدم تدخل كل من السلطتين التشريعية و التنفيذية في عمل القضاء، و ضمان احترام حجية الأحكام و تنفيذها[2].

---

[1]-سوف نبحث لاحقاً موضوع الحقوق و الحريات الفردية.

[2]- يضاف إلى هذه المقومات الأساسية لدولة القانون العديد من المقومات الأخرى، و خاصةً تلك المتعلقة بالأمن القانوني La sécurité juridique، و على رأسها مبدأ عدم رجعية القواعد القانونية Non-rétroactivité.

الحكومة

يستخدم تعبير الحكومة Le Gouvernement للدلالة على معان مختلفة :

فقد يستخدم تعبير الحكومة للدلالة على نظام الحكم في الدولة، أي كيفية ممارسة صاحب السيادة للسلطة العامة و شكل الحكم. وفي هذا الإطار يجب عدم الخلط بين شكل الحكم أو الحكومة و شكل الدولة.

و قد يستخدم تعبير الحكومة للدلالة على مجموعة الهيئات الحاكمة أو المسيرة للدولة، أي السلطات العامـة في الدولة من تشريعية و تنفيذية و قضائية.

و يستخدم تعبير الحكومة أحياناً للدلالة على السلطة التنفيذية، أي رئيس الدولة و الوزارة، أي الهيئة المكلفة بتنفيذ القوانين و إدارة المرافق العامة.

و قد يقصر البعض استخدام تعبير الحكومة للدلالة على الوزارة فقط، أي أحد جوانب السلطة التنفيذيـة. و هذا الاستخدام شائع في الدول ذات الأنظمة البرلمانية، حيث يقال عادةً الحكومة مسؤولة أمام البرلمان كمرادف للقول بأن الوزارة مسؤولة أمام البرلمان.

بهذا الصدد و للإحاطة بمفهوم الحكومة أو الإطار الحكومي في الدولة، لم نقصر دراستنا للحكومة على ما تتضمنه المعاني السابقة فقط، و إنما سوف نتناول بعض الجوانب المؤثرة في تكوين الحكومة أو بشـكل أوسـع الإطار الحكومي في الدولة. و لذلك سوف نتناول في عدة فصول الموضوعات التالية :

الفصل الأول : أشكال الحكومة

الفصل الثاني : الديمقراطية و الحكم الديمقراطي

الفصل الثالث : آلية إسناد السلطة في النظام الديمقراطي التمثيلي

الفصل الرابع : أشكال النظام التمثيلي

الفصل الخامس : القوى المؤثرة على العمل الحكومي

الـفـصل الأول

أشكال الحكومة

تنقسم الدول من حيث الشكل، كما رأينا سابقاً، إلى نوعين : دول موحـدة أو بسـيطة، و دول مركبـة أو اتحادية. و معيار التمييز بين هذين النوعين يرتكز على كيفية تركيب السلطة، فالدول الموحدة أو البسيطة تتسـم بوحدة السلطة و وحدة القانون، في حين تتسم الدول المركبة بتعدد السلطة و تعدد القوانين (سلطات اتحاديـة و سلطات الدويلات، قوانين اتحادية و قوانين الدويلات). و لذلك يجب عدم الخلط بين شكل الحكم أو الحكومـة و شكل الدولة، فهناك دول من شكل واحد و مع ذلك تختلف من حيث شكل الحكومة، و هناك دول تختلـف مـن حيث شكلها و لكنها تأخذ بشكل حكومي واحد.

فالبحث في شكل الحكومة أو نظام الحكم في الدولة، يرتكز على كيفية إسناد السلطة، و كيفيـة ممارسـة صاحب السيادة للسلطة العامة.

و في هذا الصدد توجد عدة تقسيمات لأشكال الحكومات، سوف نجمعها في ثلاثة تقسيمات أساسية. فتقسـم الحكومات من حيث حدودها أو من حيث خضوعها للقانون إلى : حكومات استبدادية و حكومـات قانونيـة. و تنقسم الحكومات من حيث طريقة اختيار الرئيس الأعلى في الدولة إلى : حكومات ملكية و حكومات جمهورية. و تنقسم الحكومات من حيث مصدر السلطة أو السيادة إلى : حكومات فردية، و حكومات القلـة، و حكومـات ديمقراطية.

المبحث الأول
الحكومة من حيث خضوعها للقانون

تنقسم الحكومات من حيث خضوعها أو عدم خضوعها للقانون إلى : حكومات استبدادية و حكومات قانونية.

المطلب الأول
الحكومة الاستبدادية

الحكومة الاستبدادية Gouvernement despotique ou arbitraire، هي الحكومة التي لا تخضع للقانون. فالحاكم أو الحكام لا يخضعون في سلطانهم لأي حد أو قيد، فإرادته أو إرادتهم لها قوة القانون أو هي القانون ذاته، التي يخضع لها الجميع باستثنائهم. ففي الدول ذات الحكم الاستبدادي تكون سلطات الحاكم أو الحكام مطلقة و غير مقيدة سواء من حيث الوسيلة أم الغاية.

و هذا النوع من الحكومات كان سائداً في العصور القديمة، كالحكم الملكي المطلق Monarchie absolue، حيث كان يتولى السلطة حاكم عن طريق الوراثة يطلق عليه اسم ملك أو إمبراطور أو سلطان..، و قد يوجد إلى جانبه هيئات أخرى خاضعة له، و لا يلتزم هذا الحاكم بأي قانون سوى إرادته، و من أمثلة الحكم الاستبدادي ما يسمى بحكم الطغاة Tyrnnie، حيث يتولى السلطة فيه عادةً حاكم عن طريق القوة. و يمكننا القول : إنّ بعض الحكومات الديكتاتورية Dictature تعتبر من الحكومات الاستبدادية، حيث تكون فيها إرادة الحاكم أو الديكتاتور بمثابة القانون.

و في ظل هذا النوع من الحكومات تكون مسألة حقوق و حريات الأفراد أمراً لا مجال لطرحه، بل هو نوع من المحرمات.

المطلب الثاني
الحكومة القانونية

الحكومة القانونية Gouvernement légal، هي الحكومة التي يخضع الحاكم أو الحكام في تصرفاتهم لأحكام القوانين النافذة. و يقصد بالقانون في هذا الصدد لا مجرد التشريع بل جميع القواعد القانونية من دستورية و تشريعية و لائحية. و خضوع الحكومة للقانون لا يعني حرمانها من حق إلغاء أو تعديل أحكامه، و إنما فقط الالتزام بها مادامت نافذة.

المبحث الثاني
الحكومة من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة

تنقسم الحكومات من حيث طريقة اختيار رئيس الدولة إلى : حكومات ملكية و حكومات جمهورية.

المطلب الأول
الحكومة الملكية

الحكومة الملكية هي الحكومة التي يتولى فيها رئيس الدولة السلطة عن طريق الوراثة، و يسمى هذا الرئيس بمسميات مختلفة : إمبراطور، ملك، قيصر، أمير، سلطان، دوق،...الخ. و تكون مدة الرئاسة في الأنظمة الملكية، من حيث المبدأ، غير محددة أو لمدى الحياة. كذلك يكون رئيس الدولة غير مسؤول سياسياً و لا جنائياً.

المطلب الثاني
الحكومة الجمهورية

الحكومة الجمهورية، هي الحكومة التي يتولى فيها رئيس الدولة السلطة عن طريق الانتخاب. و انتخاب الرئيس قد يأخذ أشكالاً متعددة، بواسطة الشعب بشكل مباشر أو غير مباشر، أو بواسطة البرلمان، أو قد يشترك البرلمان و الشعب في انتخاب الرئيس. و تكون مدة الرئاسة محددة بمدة معقولة، و لو كانت قابلة للتجديد بدون تحديد. و تقرير المسؤولية السياسية لرئيس الدولة عن تصرفاته تختلف باختلاف دساتير الدول، أما مسؤوليته الجنائية فهي من حيث المبدأ مقر بها.

و في الحقيقة إن التمييز، في عصرنا الحالي، بين الملكية و الجمهورية لا يعطي أية دلالة على السمات التي يمكن أن تميز سير عمل هذه النظام السياسي أو ذاك. فصلاحية الأنظمة السياسية الحديثة لا تتوقف على مزاياها أو عيوبها الخاصة بقدر ما تتوقف على مدى ملاءمتها للظروف السياسية و الاجتماعية للدولة الذي يطبق فيها، خصوصاً إذا أخذنا بعين الاعتبار أنّ معظم الملكيات المعاصرة هي ملكيات دستورية. فالتمييز بين الملكية و الجمهورية يكاد يتلاشى إذا ما سلمنا بما قاله لافاييت بأن "*الملكية الدستورية التمثيلية الوراثية هي أجمل الجمهوريات*"[1]، يضاف إلى ذلك إذا ما أخذنا بالحسبان معطيات علم السياسة التي تعتقد بوجود سمات ملكية لرؤساء الجمهوريات و تتحدث حتى عن "الرئاسة الإمبراطورية".

1- Olivier DUHAMAL et Yves MENY : "Dictionnaire Constitutionnel", P.U.F., 1996, P.1132.

المبحث الثالث
الحكومة من حيث مصدر الساطة

تنقسم الحكومة من حيث مصدر السلطة أو السيادة إلى ثلاثة أشكال : فإما أن يكون مصدرها فرداً واحداً و تسمى بالحكومة الفردية، أو يكون مصدرها فئة قليلة من الأفراد و تسمى بحكومة القلة أو الأقلية، أو يكون مصدرها مجموع الشعب فتسمى بالحكومة الديمقراطية.

المطلب الأول
الحكومة الفردية

الحكومة الفردية Moncratie[1]، هي الحكومة التي تتركز فيها السلطة في يد فرد واحد. ففي نظام الحكم الفردي يمارس فيه الرئيس سلطة لا تعرف حدوداً، يستمدها من ذاته، و قد يكون وصل إلى السلطة عن طريق الوراثة فيسمى ملكاً أو إمبراطوراً أو أميراً...، أو عن طريق القوة أو حتى الانتخاب، بفضل مقدرته الذاتية و كفايته الشخصية و يسمى طاغيةً أو ديكتاتوراً ...، و في كلا الحالتين لا يضطلع المواطنون بأية حرية في تحديد شكل الحكم، و إنما هم مجرد محكومين.

فالحكم الفردي تقليدياً عرف في ملكيات الحق الإلهي[2] الذي كان سائداً في القديم أو حكم الطغاة. و حديثاً يعتبر الحكم الديكتاتوري أحد أهم مظاهر الحكم الفردي.

في الحقيقة لا يوجد صورة واحدة من الأنظمة الديكتاتورية الفردية التي سادت و تسود في دول عالمنا، فهذه الأنظمة هي نتاج الاعتبارات السياسية، و الاجتماعية و الاقتصادية التي مرت بها كل دولة. و في الحقيقة أن عامل الوقت أو الظرفية الذي رافق هذه الاعتبارات لعب دوراً حاسماً في وصول هذه الأنظمة لسدة الحكم. و لكن على الرغم من ذلك يوجد قواسم مشتركة بين هذه الأنظمة الديكتاتورية سواء من الناحية الفلسفية أم الإيديولوجية التي تنطلق منها أم من ناحية التنظيم السلطوي لها.

و في هذا الصدد يجدر بنا تحديد أهم الأنظمة الفردية التي سادت دول عالمنا منذ بداية القرن العشرين، و أهم منظري الفكر الديكتاتوري، وأنواع و خصائص هذه النظام السلطوي.

---

[1] -إضافةً لتعبير La Moncratie الذي يعني حكم الفرد، هناك تعبير آخر هو Dyarchie الذي يعني حكم الشخصين، أي يدل على بنية للحكم التي تناط السلطة فيها لفردين. انظر حول هذا الموضوع Olivier DUHAMAL et Yves MENY : "Dictionnaire Constitutionnel", P.U.F., 1996, P.554.

[2] - المثال التقليدي لنظام الحكم الفردي هو النظام الذي كان سائداً في روسيا القيصرية. فالقيصر في هذا النظام كان الحائز الطبيعي لكل السلطات : التشريعية و التنفيذية و القضائية، التي يجمعها في شخصه. و القيصر يمارس سلطاته هذه في غياب أية قيود أو حدود و ذلك على غرار الملك في فرنسا في القرون الوسطى حيث كان يعلن "الدولة هي أنا"، فالقوانين التي كانت تسود المجتمع هي مجرد إرادة القيصر و تحت تصرفه، لأنه كان يعتبر نفسه مالك الناس و الأشياء. و بهذا يفترق هذا النوع عن ملكيات الحكم المطلق، رغم ما قد يوحي الاعتقاد، فهي ليست بحكم الفرد المطلق، حيث الحاكم في هذه الأنظمة يعتبر بأن السلطة السيدة متمثلة بشخصه (كما كان يقول لويس الخامس عشر في آذار 1766)، فهو لا يعتبر هذه السلطة سلطة حسب إرادته فقط، فالملك في هذه الملكيات كان ملزماً بالضمير المسيحي، و احترام القوانين الأساسية للمملكة.

أولاً- أهم الأنظمة الديكتاتورية الفردية

-موسوليني في إيطاليا (29 تشرين الثاني 1922 عن طريق انقلاب).
- هتلر في ألمانيا (30 كانون الأول 1933 بطريقة شرعية).
-سالازار في البرتغال (1928 عن طريق انقلاب).
-فرانكو في أسبانيا (بعد الحرب الأهلية التي اندلعت في الفترة 1936-1939). و هو آخر الأنظمة الديكتاتورية التي بقيت في أوربا حيث بقي هذا النظام حتى عام 1975 بموت فرانكو.

إضافةً لهذه الأنظمة المشهورة وجدت دكتاتوريات فردية في دول العالم الثالث، سواء في أمريكا اللاتينيـة (بينوشية في تشيلي) أو في أفريقيا (موبوتو في زائير سابقاً) أو في آسيا (ماركوس في الفيليبين).

ثانياً- منظرو الفكر الديكتاتوري[1]

يذهب البعض إلى القول : إنّ جذور الفكر الديكتاتوري يمكن إيجادها في كتاب أفلاطون -الجمهوريـة-، ففي هذا الكتاب يرى أفلاطون ضرورة حصر السلطة في أيدي أفراد محددين نظراً لامتيـازهم، كـذلك يـرى ضرورة وضع قيود على الفكر الإنساني.

و لكن أهم من نظروا بشكل مباشر للفكر الديكتاتوري هو ميكافللي في كتابه الشهير "الأمير" و الذي يؤمن بأن السياسة لا أخلاق فيها، و السلطة يجب أن تكون قوية و مركزة في مواجهة الأفراد. كـذلك فـإن تومـاس هوبس دعا إلى فكرة الدولة القوية ذات السلطان المطلق. إضافة إلى الكثير من الفلاسفة الألمان و على رأسـهم هيغل، كذلك نيتشه الذي دعا إلى سيادة الدولة المطلقة و هاجم كلاً من الديمقراطية الليبراليـة و الاشـتراكية و الأخلاق المسيحية.

ثالثاً- الديكتاتورية الإيديولوجية و الديكتاتورية العسكرية

من الأمثلة التي قدمناها لأهم الديكتاتوريات التي سادت عالمنا منذ بداية القرن العشرين، يمكننا القـول إنّ هذه الديكتاتوريات تنقسم إلى : ديكتاتوريات إيديولوجية (الفاشية و النازية) و ديكتاتوريات عسكرية.

I- الديكتاتوريات الإيديولوجية : الفاشية و النازية

سوف نحدد بداية الإيديولوجية التي تنطلق منها هذه الديكتاتوريات، و أهم أركان تنظيمها.

1- إيديولوجية الأنظمة الديكتاتورية الفاشية و النازية

إذا كان بالإمكان القول إنّ للأنظمة الديكتاتورية إيديولوجية معينة، فإننا يمكننا تحديد هذه الإيديولوجية مـن خلال نظرة هذه الأنظمة للدولة و للفرد.

- **النظرة للدولة**

فالدولة بالنسبة للأنظمة الديكتاتورية هي القيمة المطلقة الوحيدة في الحياة الإنسانية. والقـانون لـيس إلا التعبير الموضوعي عن روح الدولة. و الدولة بهذا المفهوم المطلق تتعارض مع فكرة الدولة الحارسة، التي هي

[1]-راجع حول هذا الموضوع خاصةً :
Dmitri Georges Lavroff : "Les grandes étapes de la pensée politique", Dalloz, 1993.

أساس الديمقراطيات الليبرالية، و لذلك فإن الدولة يجب أن تتدخل في جميع جوانب الحياة. و بهذا الصدد يعبـر موسوليني -أحد أعمدة الأنظمة الديكتاتورية- عن هذه الفكرة بالقول : "*إن الدولة هي المطلـق فـي مواجهـة الأفراد و الجماعات الذين يظلون دائماً بمثابة أمور نسبية في مواجهة الدولة ... إن الدولة ليست مجرد حـارس ينشغل بواجب تحقيق السلامة للمواطنين. كذلك فإنها ليست مؤسسة ذات أغراض مادية بحتة لضمان مسـتوى معيشي جيد ... إن الدولة تمثل الروح الخالدة للأمة ... إن الدولة لا تلغي الفرد و لكن تجعله جندياً في كتيبة... و هي تبقي للفرد نطاقاً من الحرية بعد أن تحول بينه و بين الحريات غير المفيدة، و الدولة وحدها هـي التـي تقرر مدى ذلك النطاق*".

- **النظرة للإنسان**

أما بالنسبة لنظرته للإنسان فإنه يمكننا أن نميز مستويين في هذه النظرة : الفرد الممتاز و الجنس الممتاز.

فحسب أصحاب هذا المفهوم الديكتاتوري، الناس ليسوا متساوين بل يختلفون اختلافاً فرضـته الطبيعـة، و ليست الظروف المحيطة بالإنسان، و لذلك لا يمكن التغلب على هذه الاختلافات و العمـل علـى تجاوزهـا. و بالتالي فإن الطبيعة أوجدت أناساً ليحكموا، و أوجدت أناس ليكونوا محكومين. و من بين الناس الـذين وجـدوا ليحكموا هناك فرد ممتاز يشكل الزعيم و هو يجسد الأمة بخصائصها كلها. و هذا الفرد الزعيم الممتـاز لـيس مجرد نائب عن الأمة، بل إن الأمة ترتبط بشخصه، بحيث تصبح إرادة الأمة هي إرادته و قدسية الأمـة مـن قدسيته.

إضافة لفكرة الفرد الممتاز هناك فكرة أخرى قائمة على التعصب القومي و مستندها أن الأجناس البشـرية غير متساوية.

2-أركان النظام الديكتاتوري الفاشي و النازي

من الناحية الدستورية أو بالأحرى تنظيم السلطة في النظامين الفاشي و النـازي يمكننـا القـول : هنـاك الأركان التالية :

- **عصمة الزعيم و اتحاد شخصيته بشخصية الدولة**

إنّ السلطة كلها في يد الفرد الممتاز أو الزعيم يمارسها بشكل مطلق. فهذا الزعيم معصـوم فـلا يمكـن محاسبته و لا مناقشته و لا معارضته. فلا حق للأغلبية في مناقشته، و لا وجود أساساً للمعارضة. فكيف يمكن تصور وجود معارضة لمن يمثل إرادة الأمة في الماضي و الحاضر و المستقبل. فجميع الأجهزة و السـلطات مرتبطة ارتباطا وثيقاً بشخص الزعيم. فالتعصب لشخص الزعيم و لكل ما يقولـه و رفـض مناقشـة كلامـه باعتباره نوعاً من الهدى لا يجوز الخروج عنه، هو أهم ما يميز النظام الديكتاتوري الفردي. و بهـذا الصـدد يمكن أن نذكر جملة قالها أحد القادة الألمان الكبار تلخص مكانة الزعيم و عصمته : "*لـيس لـي أي اعتقـاد، فاعتقادي هو أدولف هتلر*".

- **وجود برلمان مسلوب الإرادة (برلمان صوري)**

على الرغم من أن الأنظمة الديكتاتورية ضد النظام البرلماني، فإن الغالبية العظمى من هذه الأنظمة أقامت برلمانات. و لكن دور هذا البرلمان بقي دوراً صورياً نظرياً ليس غير. فهو لا يجتمع إلا ليصدق القوانين التـي اتخذها الزعيم بموجب تفويض دستوري في الفترة الطويلة التي تفصل دورات انعقاده. و انتخابات هذا البرلمان

تتم بطريقة مشوهة، و تدعو للسخرية : ففي ألمانيا مثلاً كان الحزب الوطني الاشتراكي له الحق فقط في تقـديم مرشحين، و في إيطاليا كان الشعب مدعواً للتصديق على قائمة موضوعة من قبل النقابات و الجمعيات الموالية لموسوليني.

- **وجود حزب يعمل للدعاية و التهويل**

تقوم الأنظمة الدكتاتورية على فكرة الحزب الواحد المرتبط بشخص الزعيم. و قد يكون وجود هذا الحزب سابقاً لوصول الزعيم إلى السلطة (أي هو الذي أوصله) و من ثم أصبحت إمكاناته موضوعة لخدمة هذا الزعيم، و قد يكون لاحقاً لوصوله إلى السلطة، أنشئ لخدمته و ممارسة الدعاية له.

فإذا كان الحزب سابقاً لوصول الزعيم إلى السلطة فيمكن أن يكون بين أعضائه بعض المخلصين للـزعيم المؤمنين بأفكاره، عملوا لإيصال الزعيم إلى السلطة (كما حدث مع هتلر و موسوليني) .

أما إذا كان الحزب قد أنشئ بعد وصول الزعيم إلى السلطة فإنه يكون في أغلب الأحيان مأوى للانتهازيين و المنافقين الذين همهم الوحيد مصالحهم، يدافعون عنها عن طريق الاتجار بـالكلام، و هـؤلاء سـرعان مـا ينفضون عن الزعيم عند ظهور بوادر سقوطه و الالتفاف عليه لصالح الحكم الجديد.

و في كلتا الحالتين يكون الحزب مجرد بوق للزعيم، حيث يقوم بالدعاية له و تصويره بأنه الحق الـذي لا يأتيه الباطل من بين يديه و لا من خلفه من خلال الكثير من الشائعات.

- **أجهزة القهر العلنية و السرية**

في هذه الأنظمة تلغى الحريات و خاصة السياسية منها، مـن حريـة الـرأي و الاجتمـاع...، و يكـون المواطنون محكوماً عليهم بالولاء المطلق للزعيم، و إلا اتخذت بحقهم الجزاءات التي تقدرها أجهزة الـزعيم، و خاصة منها أجهزة القهر العلنية منها و السرية. و هذا القهر يمارس أحياناً على أعوان الزعيم عندما يريـدون الخروج و لو قليلاً عن طاعة الزعيم، أو حتى عندما يخطئون، و ذلك عملاً بمبادئ ميكافللي التي ترى الحيـاة السياسية متناقضة مع قواعد الأخلاق. فكما يقول الكاتب الألماني كارل شمت "*ليس في السياسة خير و لا شـر و لا جمال و لا قبح و إنما في السياسة صديق و عدو. فللصديق كل شيء و مع العدو يباح كل شيء دون التقيد بالقواعد الأخلاقية لأنها قواعد غير واردة في السياسة*".

II- الديكتاتوريات العسكرية

في نهاية القرن العشرين و بداية الألفية الثالثة تعتبر الديكتاتورية العسكرية هي الشـكل الأكثـر انتشـاراً للديكتاتورية و بالتالي للحكم الفردي. و هذه الديكتاتورية على الرغم مّما قد تشترك به من خصائص تنظيمية مع الديكتاتورية الإيديولوجية من قدسية رئيس الدولة أو الديكتاتور، و وجود برلمان صوري، و حـزب وحيـد أو مسيطر يمارس الدعاية و التهويل، إضافة لأجهزة القمع و الإرهاب الشعبي، تتركز إيديولوجيتها الوحيـدة فـي كيفية البقاء في السلطة، و يعتبر الجيش فيها هو المحرك الأساسي للحياة السياسية.

المطلب الثاني
حكومة الأقلية أو الأوليغارشية

يدل تعبير الأوليغارشية Oligarchie أو حكومة الأقلية، على أن الحكم أو السلطان يعود إلى فئة أو قسم من أفراد الشعب. و بذلك يتميز حكم القلة من جهة أولى عن الحكم الفردي حيث تعود السلطة لفرد واحد، و من جهة ثانية عن الحكم الديمقراطي حيث تعود السلطة لمجموع أفراد الشعب.

و هناك شكلان قديمان لحكم الأقلية هما : حكم الأثرياء Plutocraties و حكم الأرستقراطيين Aristocraties. ففي حكم الأثرياء يقصر حق ممارسة الحكم على فئة معينة من المواطنين، الذين يتوافر لديهم نصاب مالي معين من الثروة أو دفع الضرائب، أي يؤخذ بحق الاقتراع المقيد بنصاب مالي. و في الحكم الأرستقراطي يعهد بالسلطة السياسية إلى طبقة اجتماعية متميزة، تعتبر أفضل من غيرها. و في كلا الحكمين، تعتبر الأقلية الحاكمة السلطة التي تمارسها ملكاً خاصاً لها، و تحكم من أجل مصلحتها الخاصة، و تستفيد من امتيازات ممنوعة على بقية المواطنين.

و يمكننا اعتبار النظام الذي أقيم في الاتحاد السوفيتي السابق بعد انتصار الثورة البلشفية عام 1917، نوعاً من الحكومات الأوليغارشية أو حكومات الأقلية، حيث أعلنت دساتير الاتحاد السوفيتي المتلاحقة، دستور 1918 و دستور 1924 و دستور 1936، التي اعتبرت أن ممارسة السلطة السياسية حكر لطبقة الشغيلة أو البروليتاريا Prolétariat، إلى أن جاء دستور 1977 و أعلن بأن الدولة السوفيتية أنجزت مهمات ديكتاتورية البروليتاريا و أصبحت دولة الشعب بأسره.

المطلب الثالث
الحكومة الديمقراطية

الحكومة الديمقراطية Démocratie، هي الحكومة التي تكون فيها السيادة لجميع أفراد الشعب، و ليست حكراً على فرد كما في الحكم الفردي، أو على فئة من الشعب كما في حكم الأقلية. فالديمقراطية هي نظام حكم يتميز بمشاركة المواطنين La Participation في إدارة شؤون الدولة.

و هذا النوع من أنواع الحكم هو النظام الوحيد المقبول في أنظمة دول عالمنا المعاصر، التي تدعي جميعها بأنها تقوم على أساس ديمقراطي. و ضمن الأنظمة السائدة في دول عالمنا يمكن تصنيف عدة أنواع، أو بالأحرى درجات للديمقراطية، و ذلك حسب جسامة الفجوة الموجودة بين الأساس النظري للديمقراطية و التطبيق العملي لها، لذلك يمكن القول إنّ هناك، أنظمة ديمقراطية فعلية، و أنظمة تبحث عن الديمقراطية، و أنظمة تدعي الديمقراطية[1].

لذلك سوف نتناول في الفصول التالية مفهوم الديمقراطية، و صور الحكم الديمقراطي و آلياته.

---

[1]- يقول جان جاك روسو في عقده الاجتماعي في نهاية الفصل الرابع من الكتاب الثالث المتعلق بالديمقراطية : "*و كان هناك شعب من الآلهة يحكم نفسه ديمقراطياً. إن حكماً كاملاً بما فيه الكفاية لا يناسب الناس*". ROUSSEAU : " Du Contrat social ", éd. GF-Flammarion , 1996,P.97.

الـفـصـل الـثـانــي

الديمقراطية و الحكم الديمقراطي

لكي نفهم الديمقراطية كنظام للحكم، يجدر بنا تحديد مفهوم الديمقراطية **(المبحث الأول)**، و الصور المختلفة للحكم المنبثقة من المفهوم الديمقراطي[1] **(المبحث الثاني)**.

---

[1] - حول الأساس النظري لمشاركة المواطنين في السلطة في النظام الديمقراطي، و المتمثلة بنظريتي سيادة الأمة و السيادة الشعبية، ارجع إلى الفصل المتعلق بالدولة.

المبحث الأول
مفهوم الديمقراطية

الديمقراطية كما عرفها إبراهام لنكولن "*هي حكم الشعب، من قبل الشعب، و من أجل الشعب*". هذا التعريف الأكثر شيوعاً لمفهوم الديمقراطية كنظام للحكم، يعنى بأن الحكم يكون ديمقراطياً عندما يكون المحكومون هم الحكام، أو عندما يشترك أكبر عدد من المحكومين في ممارسة السلطة. بيد أن هذا التعريف لا يعبر بشكل دقيق عن الأنظمة السياسية التي سادت عالمنا، و اعتنقت مفاهيم مختلفة للديمقراطية، نتيجة تفسيرات مختلفة لهذا المفهوم السياسي الذي يعتبر محور الفكر السياسي في العالم.

المطلب الأول
الأوجه المختلفة لمفهوم الديمقراطية

في الحقيقة إن الأفكار السياسية الداعية للديمقراطية المؤسسة على فكرة سيادة الشعب و أنّ الحكم للجميع قديمة جداً. فالديمقراطية التي هي كلمة يونانية مركبة من Demos و معناها الشعب و Kratos و معناها السلطة أو الحكم، كانت مطبقة في بعض المدن اليونانية القديمة و في روما، و تعود بجذورها إلى الفلاسفة الإغريق و خصوصاً أفلاطون و أرسطو.

و بدون الدخول في الأصل التاريخي لمصطلح الديمقراطية، فإن مفهوم الديمقراطية كتعبير عن نظام حكم معين، كان موضوعاً أساسياً في الصراع بين المذاهب السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية التي سادت التاريخ الإنساني منذ نهاية القرن الثامن عشر حين أصبح الفكر السياسي يذكر مصطلح الديمقراطية مقروناً بإحدى المفردات المعبرة عن هذه المذاهب مثل : الديمقراطية الليبرالية أو البرجوازية، و الديمقراطية الاشتراكية أو الاجتماعية، و الديمقراطية التوتاليتارية (الشمولية) أو السلطوية، و الديمقراطية الشعبية، و الديمقراطية الصناعية، و الديمقراطية الإسلامية، و التكنو-ديمقراطية ...الخ. لذلك لا بد لنا من طرح الملاحظات التالية لوضع مفهوم الديمقراطية في إطاره الصحيح[1] :

-الديمقراطية هي مفهوم تاريخي اتخذ عبر تطور المجتمعات و اختلاف الثقافات صوراً و تطبيقات و مضامين متباينة في المجالات السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية.

-ضرورة الفصل بين الديمقراطية كمفهوم تاريخي و بين الديمقراطية الليبرالية، التي هي نتاج الثورة البرجوازية التي اعتمدت اقتصاد السوق و الرأسمالية كمذهب اقتصادي.

-إنّ الديمقراطية كمفهوم تاريخي لم تحدد شكلاً أو آلية معينة لكيفية ممارسة الشعب للسلطة، أي لا توجد وصفة جاهزة لكل الشعوب أو المجتمعات و الدول. فكل مجتمع له خصوصيته الاجتماعية و الاقتصادية و الثقافية و التراثية التي تحدد هذا الشكل أو هذه الآلية لكيفية ممارسة الشعب للسلطة.

---

[1]- الدكتور علي الدين هلال : "مفاهيم الديمقراطية في الفكر السياسي الحديث"، بحث مقدم إلى الندوة الفكرية التي نظمها مركز دراسات الوحدة العربية بعنوان : أزمة الديمقراطية في الوطن العربي، منشورات مركز دراسات الوحدة العربية-بيروت 1984، ص36-37.

و في التاريخ الإنساني المعاصر ساد مفهومان رئيسيان للديمقراطية : الديمقراطية الليبرالية، و الديمقراطية السلطوية أو الماركسية.

أولاً- الديمقراطية الليبرالية

الديمقراطية الليبرالية Démocratie libérale التي تعتبر الأساس الفلسفي للأنظمة السياسية السائدة في الدول الغربية، هي تزاوج بين مفهومين متباينين من حيث النشأة التاريخية و الأهداف. فالأفكار السياسية الداعية للديمقراطية المؤسسة على فكرة سيادة الشعب سابقة، في وجودها للثورة البرجوازية. في الواقع إن الأفكار الفلسفية الديمقراطية الليبرالية يمكن تفسيرها، كما أشرنا سابقاً، على أنها ردة فعل من الفرد ضد مجتمعه، أكثر منها ردة فعل شعب ضد سلطة أو نظام حكم كان يضطهده. لهذا فقد قاوم الليبراليون الديمقراطية بدايةً ثم استوعبوها تدريجياً، حيث قيدوا حق المشاركة السياسية و خاصةً حق الاقتراع بقيود مالية أو طبقية أو حتى عرقية، و لم يسمحوا بحق الاقتراع العام للجميع إلا منذ نهاية القرن التاسع عشر و بداية القرن العشرين[1].

فالديمقراطية الليبرالية، هي شكل من الحكم تعتبر الحرية فيه العنصر الأساسي. فتعبير الحكم "من أجل الشعب" يفهم على أن الحكم "من أجل تطور الشعب بشكل حر" ، أي إعطاء الحرية لكل فرد من أفراد الشعب. فالحرية هي التي تفسح المجال لتحقيق أماني الشعب، و هي مصدر المساواة (المساواة القانونية لا المساواة الفعلية)، و بالتالي فإن هذه الحرية هي الجديرة بالحماية المطلقة.

و حماية الحرية في الديمقراطية الليبرالية يكمن في مجالين : مجال العمل الحكومي، و مجال العلاقات بين الحكام و المحكومين.

ففي مجال العمل الحكومي، يجب أن تتاح حرية الرأي، فتتعدد الآراء فيما يتعلق بكيفية إدارة الشؤون العامة. و هي، السماح بقيام تشكيلات سياسية (حزبية) مختلفة يمكن أن تشكل أكثرية و أقلية، و تتداول فيما بينها إدارة الشؤون العامة، أي هي بمعنى آخر وجود أغلبية حاكمة و أقلية معارضة.

أما على صعيد العلاقات بين الحكام و المحكومين، فتتجلى مسألة احترام الحرية من خلال ضمان حقوق الأفراد، و عدم افتئات الحكومة عليها مهما بلغت الأكثرية المؤيدة لها، فالحقوق هي التي تحفظ للأفراد استقلالهم الذاتي.

ثانياً- الديمقراطية السلطوية أو الماركسية

أما الديمقراطية السلطوية أو الماركسية أو الاشتراكية، فقد نجمت عن تأثير النظرة الماركسية أو الاشتراكية لمفهوم الدولة، التي تعتبرها مجرد سيطرة طبقة أو طبقات اجتماعية، مسيطرة على أدوات الإنتاج، على سائر الطبقات الأخرى، أي هي نتيجة للصراع الطبقي في المجتمع. و الدولة بهذا المفهوم سوف تزول بزوال الطبقات، ليحل محل الدولة التي تحكم الأفراد، دولة لإدارة الأشياء[2].

و الديمقراطية السلطوية، تركز على السلطة و على الإجماع في الحكم، كذلك تركز على المساواة الفعلية، لا القانونية فقط، بين المواطنين. فالمساواة هي التي تقيد الحرية أو تنظمها، فأفراد المجتمع جميعهم متساوون مساواة فعلية، و بالتالي لا مجال لوجود أغلبية حاكمة و أقلية معارضة، أي أن المجتمع هو مجتمع إجماعي.

---

[1] - سوف نتطرق لخصائص و سمات الأنظمة السياسية القائمة على أساس الديمقراطية الليبرالية في القسم الثاني من هذا المؤلف.

[2] -سوف نتطرق لخصائص و سمات الأنظمة السياسية القائمة على أساس الديمقراطية السلطوية في القسم الثاني من هذا المؤلف.

المطلب الثاني
أسباب تعدد مفاهيم الديمقراطية

أمام هذا التباين في فهم فكرة الديمقراطية، و ظهور هذه الثنائية للديمقراطية : الليبرالية و الماركسية، لا بد لنا من طرح الأسباب التي أدت إلى ذلك. و بهذا الشأن ظهرت عدة تفسيرات فقهية لهذا التباين، سوف نعرض لأهمها، لأنّ من شأنها أن تساعدنا على فهم أعمق لمفهوم الديمقراطية[1].

أولاً- التفسير عن طريق ثنائية مفهوم الحرية

هذا التفسير عن طريق ثنائية مفهوم الحرية يعود إلى تحليل قام به العميد جورج فيدل G. Vedel. حيث يرى العميد فيدل بأن الأيديولوجية الكامنة في أساس الديمقراطية واحدة و هي الحرية، مهما كان النظام الديمقراطي ليبرالياً أم ماركسياً. فالديمقراطية هي نظام يهدف إلى تحقيق الحرية. إلا أن الحرية في حد ذاتها مفهوم مركب و معقد.

فالحرية على الصعيد الفردي، تتلخص في القدرة المتاحة لكل فرد في أن يحدد سلوكه و طريقه بنفسه دون أن تتدخل السلطة في ذلك أو بمنأى عن أية ضغوط خارجية.

و على الصعيد الجماعي، يعتبر المجتمع السياسي حراً إذا تولى مجموع أعضاء الجماعة تحديد تصرفاتهم الجماعية.

فالحرية إذن هي مفهوم مركب : حرية فردية، و حرية سياسية. و نظراً لتعدد الحرية، يشير العميد فيدل، إلى أن هذه المفاهيم المتعددة للحرية متكاملة و متنافرة في آن واحد. فهي متكاملة من جهة الإنسان الفرد بحكم كونه اجتماعياً، أو بالأحرى مضطراً للعيش في المجتمع. و لكي يحافظ على استقلاله الذاتي، عليه أن يزاوج باختياره بين هذا الاستقلال و ما تفرضه عليه من قيود الكتلة الاجتماعية التي هو جزء منها.

و لكي تتوافق أو تتطابق الحرية الفردية مع الحرية السياسية تماماً يتوجب أن يحصل إجماع على ذلك. و انطلاقاً من هذه الفكرة يمكن القول بأن الديمقراطية تؤدي بنا إلى نوعين من المجتمع : مجتمع لا إجماع فيه، أي مجتمع مركب أو تعددي تسود فيه التسويات، و مجتمع إجماعي.

فالمجتمع المركب أو التعددي، هو الذي يقوم على أساس الديمقراطية الكلاسيكية أو الليبرالية. فالديمقراطية الليبرالية تقبل بوجود تعددية في الأحزاب، و أغلبية و أقلية : أي أغلبية حاكمة و أقلية معارضة. و تعترف بشرعية التعارض بين سلطة الدولة و الحقوق الفردية للمواطنين. و بالتالي فإن الحياة السياسية في ظل الديمقراطية الليبرالية يجب أن تقوم على التسوية : التسوية بين الأكثرية و الأقلية، التسوية بين سلطة الدولة و حقوق و حريات الأفراد ...الخ.

أما المجتمع الإجماعي، فهو الذي يقوم على أساس الديمقراطية الماركسية. فالماركسية تهدف إلى إنشاء مجتمع إجماعي، يتفق الأفراد كلهم على كل شيء تتحقق فيه الأماني التي يقتضيها التصور المثالي للحرية : فمن جهة لا يلتزم الفرد إلا بالتصرف الذي يرتضيه، و من جهة أخرى يكون كل قرار جماعي من فعل الجميع.

---

[1]- انظر حول هذا الموضوع : André HAURIOU : "Droit Constitutionnel et Institutions Politiques", 3éd., Paris, 1968, P.285. -
أو انظر الترجمة العربية لهذا المؤلف : "القانون الدستوري و المؤسسات السياسية"، الجزء الأول، ترجمة علي مقلد و شفيق حداد و عبد الحسن سعد، الأهلية للنشر و التوزيع-بيروت، طبعة ثانية 1977، ص305-308.

فالأفراد يتمتعون جميعاً بحرية مطلقة، و بذات الوقت يؤيد الجميع السلطة تأييداً مطلقاً. و يكفي لتحقيق ذلك المجتمع الإجماعي خلق الظروف الموضوعية للحرية الحقيقية و ذلك عن طريق الثورة : التي تعمل على إلغاء الطبقات و إقرار المساواة الفعلية بين الناس، و عندها تزول تدريجياً التناقضات بين المصالح و الآراء. و لذلك فإن الديمقراطية الماركسية تقبل قيام حكومات تسلطية، و لو لفترة على الأقل، للقضاء على المعارضة و الخلافات، و بالتالي العمل على إقرار إجماع في المجتمع.

ثانياً- الاختلاف الإيديولوجي حول ثنائية الحرية و المساواة

أنصار هذا التفسير يرون بأن فكرتي الحرية و المساواة هما من أسس الديمقراطية. و لكن هاتين الفكرتين متناقضتان: فممارسة الحرية تؤدي إلى خلق عدم المساواة، و العمل على إقرار المساواة يؤدي بصورة حتمية للحد من الحرية. و التركيز على الحرية أو على المساواة هو الذي يؤدي بنا للاتجاه نحو الديمقراطية الليبرالية أو نحو الديمقراطية الماركسية.

فالديمقراطية الليبرالية لا تتنكر للمساواة، و لكن تهتم فقط بالمساواة في الحقوق أو المساواة القانونية. فالمساواة في الديمقراطية الليبرالية ليست سوى نوع من الحرية الإضافية، التي إن لم تحقق التعادل بين الأفراد في الواقع، فهي تقرر نوعاً من المساواة في الأوضاع أو الفرص.

كذلك فإن الديمقراطية الماركسية لا تنكر الحرية، و لكن ترى أنّ الحرية الحقيقية لا تنال إلا إذا أقرت المساواة الفعلية (في الظروف المادية) و ليس مجرد المساواة القانونية.

و بالتالي فإنه يمكننا تعريف الديمقراطية الليبرالية عن طريق الحرية، و الديمقراطية السلطوية أو الماركسية عن طريق المساواة، و هو الذي يفسر لنا هذا التناقض بين مفهومي الديمقراطية. فالديمقراطية الليبرالية تعطي الأفضلية لمفهوم الحرية على الرغم من عدم تنكرها للمساواة، في حين الديمقراطية السلطوية أو الماركسية تعطي الأفضلية لمفهوم المساواة على الرغم من عدم تنكرها للحرية.

و في الواقع إنّ العديد من دول العالم قد حاولت التوفيق بين هذين المفهومين للديمقراطية، من خلال إكمال الديمقراطية السياسية بالديمقراطية الاقتصادية و الاجتماعية.

المبحث الثاني
صور الحكم الديمقراطي

يتميز الحكم الديمقراطي، كما أشرنا سابقاً، بإشراك الشعب في ممارسة السلطة، سواء قلنا إنّ السيادة تعود، من الناحية الفلسفية، للأمة أو للشعب. و تختلف صور الحكم الديمقراطي تبعاً لكيفية أو لمدى مشاركة الشعب في ممارسة السيادة أو السلطة. و بهذا الصدد يمكننا أن نميز ثلاثة صور للحكم الديمقراطي : الديمقراطية المباشرة، الديمقراطية شبه المباشرة، و الديمقراطية التمثيلية.

المطلب الأول
الديمقراطية المباشرة

لكي نفهم ماذا نقصد بالديمقراطية المباشرة Démocratie directe، يجدر بنا تحديد مضمون هذه الديمقراطية و تطبيقاتها و مستقبلها.

أولاً- مفهوم الديمقراطية المباشرة

تعتبر الديمقراطية المباشرة النموذج المثالي للحكم الديمقراطي، لأنها تسمح للشعب بممارسة السلطة بنفسه، فيكون المواطنون محكومين و حكاماً في نفس الوقت.

فالديمقراطية المباشرة نظام بمقتضاه يباشر الشعب، صاحب السيادة، السلطة بدون وسيط من نواب أو ممثلين عنه، فيتولى الشعب السلطات جميعها من تشريعية و تنفيذية و قضائية (يضع القوانين، و يشرف على تنفيذها و على سير المرافق العامة، و يقيم القضاء بين أفراده). فالشعب يجتمع بشكل جمعية عامة من أجل إقرار القوانين، و اتخاذ القرارات الحكومية كتعيين الموظفين و إبرام العقود و المعاهدات، و يتخذ القرارات القضائية.

ثانياً- تطبيقات الديمقراطية المباشرة

تعود الديمقراطية المباشرة في أصولها إلى ممارسة السلطة السياسية في المدن اليونانية القديمة. ففي هذه المدن كان المواطنون، دون العبيد و الأجانب يجتمعون بصفة دورية و منتظمة بهيئة جمعية عامة Ecclesia، حيث يقومون بالتصويت على القوانين، و يعينون القضاة، و يراقبون أعمال مجلس الخمسمئة Boulès، الذي أنيط به تصريف الشؤون العامة[1].

بيد أن هذا النظام الذي طبق في المدن اليونانية كان نظاماً ديمقراطياً مباشراً قاصراً : فجمعية الشعب العامة Ecclesia لم تكن تضم أغلبية سكان المدينة، و إنما كانت تقتصر على المواطنين الأحرار الذكور الذين يكونوا يشكلون سوى أقلية من سكان المدينة، كذلك فإن جمعية الشعب العامة Ecclesia لم تكن تمارس كافة الوظائف و السلطات، بل كانت تمارس فقط الوظيفة التشريعية من إقرار للقوانين و المعاهدات و الضرائب، في

---

[1] - أعضاء مجلس الخمسمئة Boulès كانوا يختارون من قبل الجمعية العامة Ecclesia.

حين كانت تفوض الوظيفة التنفيذية لمجالس الخمسمئة Boulès الذي تختاره الجمعية، و كانت تفوض الوظيفة القضائية أيضاً لقضاة تعينهم الجمعية العامة للشعب.

أما التطبيق المعاصر للديمقراطية المباشرة، فهو موجود في ثلاث مقاطعات (كانتونات) سويسرية هي : Glaris، و Unterwald، و Appenzell. و لكن هذا التطبيق يمكننا اعتباره في الحقيقة نوعاً من الفلكلور أو التراث أكثر منه نظاماً للحكم. ففي هذه المقاطعات الصغيرة التي لا يتجاوز عدد سكانها عشرات الآلاف، يجتمع مواطنوها بهيئة جمعية شعبية Landesgemeinde، مرة واحدة في الربيع من كل سنة، و ذلك بشكل احتفالي، يقومون خلاله بإقرار القوانين المعدة من قبل موظفين، و يصوتون على الموازنة....

بيد أن تغيب المواطنين عن هذا الاجتماع كبير جداً، و المناقشات التي تدور فيه سطحية أو مصطنعة، و القرارات التي يتم التصويت عليها أو اتخاذها تكون معدة بدقة من قبل مجلس المقاطعة Le Conseil contonal المنتخب من قبل الجمعية الشعبية.

ثالثاً- تقدير و مستقبل الديمقراطية المباشرة

مما تقدم لا يسعنا سوى التأكيد على أن الديمقراطية المباشرة، هي نظام مثالي يسمح للشعب بممارسة السلطة بنفسه دون وسيط، مما يرتقي إلى حد كبير بمستوى مشاركة المواطنين في تحمل المسؤولية مباشرة في كل ما يتعلق بإدارة شؤونهم العامة.

بيد أن مثالية هذا النظام تصل إلى حد الخيال، فالديمقراطية المباشرة لا يمكن تطبيقها أو تصور تطبيقها سوى في المجتمعات الصغيرة، التي لا يتجاوز عدد سكانها بضعة آلاف من المواطنين، حيث إنّ بعض المقاطعات السويسرية مثل مقاطعتي Uri و Shwytw بعد أن تعدى عدد سكانها حداً معيناً تخلت عن الديمقراطية المباشرة. يضاف إلى أن تقنية و فن الحكم مادياً لا يسمح بتطبيق نظام الديمقراطية المباشرة.

و لكن البعض يعتقد بأن هذه الصيغة من الحكم الديمقراطي ليست حلماً مثالياً بدون مستقبل لها. فالذي رأيناه في الأمس و لا زلنا ننظر إليه اليوم بأنه مثالي و خيالي، قد لا يبقى كذلك في المستقبل.

فتطلعات المواطنين و تطور و سائل الاتصال، يسمح بإزالة القيود المادية التي يمكن أن تعيق ممارسة الديمقراطية المباشرة. فبواسطة الراديو و التلفزيون و الانترنيت يمكن تأمين المناقشات في الشؤون العامة بشكل واسع، و المواطنون من خلال هذه الوسائل يسمح لهم في المشاركة في الشؤون العامة و هم جالسون في منازلهم[1].

المطلب الثاني
الديمقراطية شبه المباشرة

ماذا نقصد بالديمقراطية شبه المباشرة Démocratie semi-directe، و ما أهم مظاهرها، و ما تقديرنا لهذا النوع من الحكم الديمقراطي؟

أولاً- المقصود بالديمقراطية شبه المباشرة

1- Ph. ARDANT : "Institutions politiques et Droit constitutionnel", op.cit., P.168.

الديمقراطية شبه المباشرة هي نظام وسط بين الديمقراطية المباشرة و الديمقراطية التمثيلية. حيث تأخذ الديمقراطية شبه المباشرة ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة التي تعتمد على ممارسة الشعب للسيادة بدون وسيط، و تعتمد أيضاً بعض مظاهر الديمقراطية التمثيلية التي تعتمد، كما سنرى لاحقاً، على تفويض حق ممارسة السيادة إلى نواب أو هيئة نيابية تمثل الشعب، و تضطلع بمهام الحكم نيابة عنه.

ثانياً- مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة

توجد عدة مظاهر أو وسائل تميز الديمقراطية شبه المباشرة فتجعل منها نظاماً وسطاً بين الديمقراطيتين المباشرة و التمثيلية. و يمكن إجمال هذه المظاهر في نقطتين : مشاركة الشعب في العمل التشريعي، و رقابة الشعب على البرلمانيين.

I-مشاركة الشعب في العمل التشريعي

من مظاهر مشاركة الشعب في العمل التشريعي : الاعتراض الشعبي، و الاقتراح الشعبي، و الاستفتاء الشعبي.

1-الاعتراض الشعبي

الاعتراض الشعبي Le veto populaire[1]، يعني إعطاء عدد من المواطنين (الناخبين طبعاً) الحق و الوسيلة في الاعتراض على قانون صادر عن البرلمان، و ذلك خلال مدة محدودة من تاريخ صدوره. فحق الاعتراض الشعبي يسمح للشعب التدخل في عملية التشريع : فالبرلمان إذا صوت على قانون لم يشارك الشعب في إعداده، فلهذا الأخير الحق في الاعتراض بعد التصويت عليه. و من الناحية العملية و الفنية يحصل الاعتراض الشعبي على الشكل التالي : بعد موافقة البرلمان على قانون ما، فإن هذا القانون لا يطبق مباشرة و إنما يشترط لنفاذه مده معينة (يحددها الدستور)، خلال هذه المدة يحق لعدد من المواطنين الناخبين (يحدده الدستور) أن يعترض على هذا القانون و يطلب عرضه على الشعب (الاستفتاء الشعبي)، فإذا وافقت أغلبية الناخبين على الاعتراض فإن القانون موضوع الاعتراض يسحب بأثر رجعي، أي يعتبر كأنه لم يكن[2].

2-الاقتراح الشعبي

الاقتراح الشعبي L'initiative populaire، يتمثل في قيام عدد معين من المواطنين (الناخبين طبعاً) باقتراح مشروع قانون أو فكرة معينة، و الطلب إلى البرلمان إصدار تشريع في مجالها. أي هو أسلوب يسمح للمواطنين بإجبار البرلمان على التشريع في مجال معين.

فالاقتراح الشعبي قد يتضمن مشروع قانون محدد، يلتزم البرلمان بمناقشته و إصداره أو عرضه على الاستفتاء الشعبي بحسب ما ينص عليه الدستور. و قد يقتصر الاقتراح التشريعي على مجرد إبداء الرغبة في

---

[1]-يجب عدم الخلط بين الاعتراض الشعبي Le veto populaire الذي هو مظهر من مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة و بين الاعتراض التشريعي Le veto législatif، حيث تمنح، بعض الدساتير- كما سنرى لاحقاً- رئيس الدولة الحق في الاعتراض على القوانين التي يصوت عليها البرلمان (التي تتم عادةً بالأغلبية المطلقة للحاضرين من أعضائه)، و لا يتمكن البرلمان من تجاوز هذا الاعتراض إلا بالتصويت على القانون موضوع الاعتراض مجدداً و ذلك بأغلبية خاصة أو موصوفة (هي عادةً أغلبية ثلثي أعضاء البرلمان).

[2]- من الدساتير التي تأخذ بالاعتراض الشعبي : الدستور الإيطالي و الدستور السويسري.

التشريع في مجال معين، ثّم يتولى البرلمان صياغة مشروع قانون بهذا الصدد، يقره بنفسه أو يعرضـه علـى الاستفتاء الشعبي[1].

3-الاستفتاء الشعبي

الاستفتاء الشعبي Le référendum، هو أسلوب يسمح بأخذ رأي الشعب حـول موضـوع معـين أو مشروع قانون. و نظرياً يمكننا التمييز بين عدة أنواع من الاستفتاء بحسب وقت إجرائه، أو موضوعه،أو غايته، و من حيث إلزامية اللجوء إليه، و من حيث القوة الملزمة لنتائجه.

-فمن حيث الوقت يمكننا أن نميز بين الاستفتاء السابق و الاستفتاء اللاحق. فالاستفتاء السابق هو أسلوب يلجـأ بمقتضاه البرلمان إلى عرض مشروع قانون على الشعب، قبل أن يصوت هو عليه، و ذلك لأخذ رأي الشـعب حوله، و البرلمان ليس ملزماً عادةً بنتيجة الاستفتاء، فيمكنه التصويت على هذا المشـروع دون التقيـد بنتيجـة الاستفتاء الذي أجري. و في الحقيقة هذا النوع من الاستفتاء نادر الحدوث. أما الاستفتاء اللاحق فهو أسلوب يلجأ البرلمان بمقتضاه إلى عرض قانون، كان قد صوت عليه سابقاً، على الشعب، بحيث لا يصبح هذه القانون نافذاً إلا إذا وافق الشعب عليه.

-من حيث الموضوع يمكننا أن نميز بين : الاستفتاء الدستوري، و الاستفتاء التشريعي، و الاستفتاء السياسـي. فالاستفتاء التشريعي هو الذي يكون موضوعه يتعلق بقوانين عادية، كما هو مطبق في بعض الدول مثل إيطاليا و سويسرا. أما الاستفتاء الدستوري الذي يكون موضوعه التصديق على دستور جديد أو تعديل الدستور، و هذا تأخذ به العديد من الدول. أمّا الاستفتاء السياسي يكون موضوعه يتعلق بأمر هام من الأمور السياسـية العامـة للدولة. و في هذا الإطار تتوجب الإشارة إلى وجود نوع آخر من الاستفتاء الشعبي، هـو الاسـتفتاء الشـعبي السياسي للمبايعة Le plébiscite، الذي فيكون موضوعه الموافقة أو عدم الموافقة على تبوء شـخص محـدد لمنصب سياسي كبير، عادةً ما يكون رئاسة الدولة. و هذا الأمر معمول به في عدد من الدول العربية فيما يتعلق بالاستفتاء على منصب رئيس الجمهورية، كما في سورية بموجب المادة /84/ من الدستور الدائم لعام 1973، و في مصر بموجب المادة /76/ من الدستور الحالي لعام 1971.

-و من حيث غاية الاستفتاء فإنه يمكننا التمييز بين : الاستفتاء التصديقي و الاسـتفتاء الإلغـائي. فالاسـتفتاء التصديقي (و هو الغالب) يهدف إلى موافقة الشعب على قانون أو موضوع (معاهدة عادةً) أقره البرلمان سـابقاً. أما الاستفتاء الإلغائي فهو الذي يهدف إلى إلغاء نص معمول به (معاهدة عادةً).

يضاف إلى هذين النوعين من الاستفتاءات من حيث الغايـة الاسـتفتاء التحكيمـي Le référendum d'arbitrage، الذي تكون غايته الاحتكام إلى الشعب ليقول الكلمة الفصل حول خلاف سياسـي نشـب بـين السلطات (السلطتين التشريعية و التنفيذية).

-من حيث إلزامية اللجوء إلى الاستفتاء يمكننا التمييز بين : الاسـتفتاء الوجـوبي و الاسـتفتاء الاختيـاري. فالاستفتاء الوجوبي أو الإجباري هو الاستفتاء الذي ينص الدستور على وجوب إجرائه في بعض المسائل، مثل تعديل الدستور. أما الاستفتاء الاختياري فهو الاستفتاء الذي يلجأ إليه بناء على طلـب البرلمـان أو الحكومـة لاستفتاء الشعب على إحدى المسائل الهامة التي لم ينص الدستور على وجوب استفتاء الشعب عليها.

---

[1]-من الدساتير التي تأخذ بالاقتراح الشعبي : الدستور الإيطالي و الدستور السويسري.

-و من حيث القوة الإلزامية لنتيجة الاستفتاء يمكننا التمييز بين : استفتاء ملزم و استفتاء استشاري. فالاستفتاء الملزم هو الذي تقيد نتيجته البرلمان أو الحكومة. أما الاستفتاء الاستشاري فهو الذي لا تقيد نتيجته البرلمان أو الحكومة، حيث يبقى القرار الأخير لهما. و في الحقيقة فإن الاستفتاء الاستشاري هو أمر غير مقبول في الأنظمة الديمقراطية.

و مما تجدر الإشارة إليه هنا، أن المبادرة في طرح أو اقتراح الاستفتاء الشعبي يمكن أن تعود (بحسب النص الدستوري) إلى السلطة التنفيذية، أو إلى المواطنين، أو إلى البرلمان :

-إلى السلطة التنفيذية : أي إلى رئيس الدولة أو إلى لحكومة. ففي سورية /المادة 112 من الدستور/ و في مصر /المادة 152 من الدستور/ أعطي رئيس الجمهورية وحده حق المبادرة في طرح موضوع للاستفتاء الشعبي، و في فرنسا أعطى دستور الجمهورية الخامسة /المواد 3، 11، و 89/ هذا الحق لرئيس الجمهورية و لكن بناء على اقتراح من الحكومة أو البرلمان[1].

-إلى المواطنين : أي إلى عدد محدد (كحد أدنى) من المواطنين الموقعين، الذين يملكون حق الانتخاب، على عريضة تدعو للاستفتاء حول موضوع معين. ففي سويسرا حدد دستورها هذا العدد /100000/ توقيع بالنسبة للاستفتاء الدستوري بمبادرة شعبية، و في إيطاليا حدد هذا العدد بـ /500000/ توقيع.

-إلى البرلمان : و هذه الحالة قليلة جداً، لأن في ذلك انتقاصاً من قيمة البرلمان، الذي تعتبر من أهم سلطاته الطبيعية عملية إعداد القوانين و إقرارها. و لكن هذا الحق في طرح موضوع للاستفتاء الشعبي لعدد من أعضاء البرلمان قد يخدم الأقلية التي قد ترغب في العودة للشعب حول أمر معين. ففي الدانمرك مثلاً، يعطي دستورها الحالي لعام 1953 حق المبادرة في طرح استفتاء على الشعب إلى 3/1 أعضاء المجلس النيابي المسمى Folketing[2].

II-رقابة الشعب على البرلمانيين

من مظاهر رقابة الشعب على البرلمانيين : العزل الشعبي و الحل الشعبي.

1-العزل الشعبي للنائب

العزل الشعبي، أو Recall حسب التعبير الأنكلوساكسوني الذي يمكن ترجمته بالاسترداد، هو إجراء ديمقراطي شبه مباشر يعزل بموجبه بناء على طلب شعبي البرلماني في البرلمان (أو من يشغل وظيفة عمومية بالانتخاب) لكونه لم يعد يحظى برضى الناخبين.

و العزل الشعبي، الذي أساسه التقليد الإنكليزي في مجلس العموم، يفسر نوعاً من الحذر تجاه الديمقراطية التمثيلية، و يجسد نوعاً من الرقابة الشعبية المستمرة على السلطة.

و من الناحية العملية و الفنية يتم العزل الشعبي على النحو التالي : يطلب عدد معين من المواطنين الناخبين (يحدده الدستور) عزل نائب معين، و في هذه الحالة يتم إجراء انتخابات جزئية أو فرعية على المقعد الذي يشغله هذا البرلماني، و يمكن، أو يتوجب، على البرلماني محل العزل الترشيح، فإذا حصل هذا البرلماني على الأقلية ينسحب و يحل محله من حصل على الأغلبية، و إذا حصل البرلماني محل العزل على الأغلبية يعتبر و كأنه أعيد انتخابه. و هذه الممارسة العملية نظمتها لأول مرة ولاية لوس أنجلوس عام 1903، و تلتها

---

[1]- Ph. ARDANT : "Institutions politiques et Droit constitutionnel", op.cit., P.183.

[2]- تجدر الإشارة هنا إلى أن عدد أعضاء المجلس النيابي (البرلمان) Folketing يبلغ /79/ نائباً ينتخبون لمدة /4/ سنوات.

دساتير عدد من الولايات الأخرى، و ذلك بشأن جميع الوظائف التي يحتلها حائزوها عـن طريـق الانتخـاب (خصوصاً في الوظائف القضائية). و هذا الأمر كان مطبقاً في الاتحاد السوفيتي السابق، حيـث كانـت المـادة /107/ من دستور 7 تشرين الأول 1977، تجبر البرلمانيين على تقديم كشف حساب لناخبيهم بشـكل دوري، و تسمح بعزلهم إذا لم يعودوا متمتعين بثقة الناخبين[1].

2- الحل الشعبي للبرلمان

الحل الشعبي يتم عندما يكون العزل الشعبي يتناول جميع أعضاء المجلس أو البرلمان، و يعبر عنـه فـي اللغة الألمانية بتعبير Abberufungsrecht.

و من الناحية العملية و الفنية يتم هذا الأمر على النحو التالي : يطالب عدد معين من المواطنين الناخبين (يحدده الدستور) حل البرلمان، فيتم تنظيم استفتاء شعبي حول هذا الموضوع، فإذا كانت نتيجة الاستفتاء بالرفض فيبقى البرلمان، و إذا كانت النتيجة بالإيجاب فتتم الدعوة لانتخابات جديدة. هذا الأسلوب كان مطبقاً في بعض المقاطعات الألمانية، و لا يزال مطبقاً في بعض المقاطعات السويسرية.

ثالثاً- تقدير الديمقراطية المباشرة

كلما كانت المشاركة الشعبية واسعة في تقرير و تسيير الشؤون العامة، اقتربنا أكثر من فكرة الديمقراطية. فإذا كان تطبيق الديمقراطية المباشرة أمراً مستحيلاً أو على الأقل فيه صعوبة، فتبقى الديمقراطية شبه المباشـرة أقرب من الديمقراطية التمثيلية المبدأ الديمقراطي.

لكن تطبيق الديمقراطية شبه المباشرة تحتاج إلى حد ما من الوعي السياسي للمواطنين، كي لا تستخدم مظاهر أو آليات الديمقراطية شبه المباشرة، بشكل يهدد الاستقرار التشريعي في الدولة نتيجة ما يملكه الشعب خصوصاً من خلال الاعتراض التشريعي و الاقتراح التشريعي، أو يقلل من هيبة المجالس البرلمانية المنتخبة من خلال العزل و الحل الشعبي. و قد تستغل هذه الوسائل الديمقراطية من بعض الأوساط المستفيدة، لخلق نوع من عدم الاستقرار السياسي في الدولة. لذلك نرى أنّ أغلب دول العالم لا تضمن دساتيرها سوى بعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، و خاصةً الاستفتاء الشعبي، و لكن تقيد هذا الحق بحدود كثيرة.

المطلب الثالث
الديمقراطية التمثيلية أو النيابية

لكي نفهم ماذا نقصد بالديمقراطية التمثيلية La Démocratie représentative، سوف نحـدد مفهـوم الديمقراطية التمثيلية أو النظام التمثيلي، و أركانه، و أهم الانتقادات الموجهة لهذا النظام الديمقراطي.

أولاً- مفهوم النظام التمثيلي

في هذا الإطار سوف نعرف النظام التمثيلي Régime représentatif و مبررات وجوده، و مـا هـي الأسس النظرية لمبدأ التمثيل؟

---

[1] - بين عامي 1960-1984، تم بهذه الطريقة عزل /13/ نائباً في مجلس السوفيت الأعلى.

I- التعريف بالنظام التمثيلي و مبررات وجوده

نقصد بالنظام التمثيلي، أو الديمقراطية التمثيلية، النظام الذي يمارس فيه الشعب السلطة بواسطة ممثلين أو نواب (و لذلك يسميه البعض بالنظام النيابي)[1]، أي أن مجموع المواطنين الذين يشكلون الجسم الانتخابي (من يملك من المواطنين حق الانتخاب) يقومون بانتخاب ممثلين أو نواب عنهم، يباشرون السلطة مكانهم و باسمهم.

و كما أشرنا سابقاً فإن القول بنظرية سيادة الأمة، كإحدى النظريتين الديمقراطيتين لتفسير أساس السلطة، يؤدي بالضرورة إلى نظام حكم قائم على التمثيل. بمعنى آخر إن النظام التمثيلي هو النتاج الطبيعي لنظرية سيادة الأمة. هذا النظام التمثيلي يمكن تعريفه بأنه النظام الذي تكون فيه الهيئة التمثيلية (المنتخبة) بموجب الدستور مالكةً التعبير عن إرادة الأمة.

و قد أخذت الغالبية العظمى من الدول الديمقراطية بالنظام التمثيلي المستند إلى مبدأ سيادة الأمة، لاعتبارات : مادية و عملية، و عقلانية و سياسية.

1- الاعتبارات المادية و العملية

مادياً و عملياً هناك صعوبة، بل استحالة، في تطبيق نظام الديمقراطية المباشرة، أي أن يمارس الشعب بنفسه ممارسة السيادة أو السلطة السياسية، و ذلك للأسباب التي أشرنا إليها عند دراستنا للديمقراطية المباشرة.

2- الاعتبارات العقلانية و السياسية

إضافةً للاعتبارات المادية أو العملية، يوجد في الحقيقة اعتبارات سياسية وراء قيام النظام التمثيلي، متمثلة أساساً في الحذر من الشعب، و بالتالي من الديمقراطية المباشرة.

فليس من المستحب أن يباشر الشعب السلطة بنفسه، فالشعب لا تتوفر فيه الكفاءة لممارسة السلطة مباشرة و بدون وسيط. فممارسة السلطة تتطلب توافر مقدرات فنية و تخصصية، لا تتوفر في عامة الشعب[2]. فالشعب ليس على المستوى الذي يسمح له بإدارة و تصريف الشؤون العامة، خصوصاً أن سلطة الشعب أو الأغلبية منه تغالي (أو تمارس ديكتاتورية) في استعمال هذه السلطة على حساب الأقلية. في حين أنه في ظل النظام التمثيلي حيث البرلمان، تمارس الأغلبية سلطتها بشكل عقلاني بعيد عن الديمغوجية، و بشكل يصون حقوق و حريات الأقلية.

II- الأساس النظري لمبدأ التمثيل

إذا كانت الديمقراطية تعطي السيادة للشعب ليمارسها بنفسه، فقد ظهرت تساؤلات حول علاقة النظام التمثيلي بالديمقراطية، لأن الذي يمارس السيادة في هذا النظام هو البرلمان نيابة عن الشعب. لذلك قدم الفقه الدستوري نظريتين لتبرير علاقة النظام التمثيلي بالديمقراطية هما : نظرية النيابة، و نظرية العضو.

---

[1]- نفضل مصطلح النظام التمثيلي على النظام النيابي كترجمة حرفية للمصطلح الفرنسي Régime représentatif، و ذلك لأن البعض يستعمل تعبير النظام النيابي كمرادف للنظام البرلماني Régime parlementaire، الذي هو أحد أشكال النظام التمثيلي كما سنرى لاحقاً. لذلك تجنباً لهذا الخلط في المصطلحات سوف نستخدم تعبير النظام التمثيلي الذي يعتبر الترجمة الأقرب للمصطلح الفرنسي.

[2]- بدون شك قد تتوافر لدى عامة الشعب هذه المقدرة في المسائل السياسية العامة، التي لا تحتاج إلى مقدرات فنية خاصة، و لذلك نجد أن أغلب دساتير دول العالم التي تأخذ بالنظام التمثيلي كأساس للحكم تأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية شبه المباشرة، و خصوصاً الاستفتاء الشعبي، كما أشرنا إلى ذلك سابقاً.

1- نظرية النيابة

هذه النظرية مستقاة من القانون الخاص من فكرة الوكالة أو النيابة، التي تقضي بأن البرلماني أو الوكيل يقوم بالتصرفات القانونية بمقتضى الوكالة، التي تنتج آثارها في ذمة الموكل، كما لو أن هذه التصرفات كانت صادرة عن الموكل مباشرة.

و بموجب هذه النظرية يعتبر البرلمان نائباً عن الشعب أو الأمة، يعمل لحسابها و يعبر عن إرادتها. أي أن الممثلين الذين ينتخبهم الشعب هم بمثابة وكلاء أو نواب عن الأمة، يتصرفون باسمها، و تنصرف آثار تصرفاتهم إلى الأمة.

بيد أن هذه النظرية تعرضت للعديد من الانتقادات : هذه النظرية تعترف بوجود شخصية قانونية أو معنوية للشعب أو الأمة إلى جانب الشخصية القانونية أو المعنوية للدولة، و قد بينا سابقاً عدم صحة هذه الفكرة التي تقوم على خيال محض. فالأمة كشخص مجرد، لا يمكن أن تملك حق النيابة أو الوكالة، فليس لها إرادة حقيقية، تمكنها من أن تنيب أحداً في التعبير عن هذه الإرادة. و لذلك فإن البرلمان لا يمثل إرادة الأمة، و إنما يخلقها، فإرادة الأمة ليس لها وجود سابق على البرلمان لتنيبه في التعبير عن هذه الإرادة، و إنما البرلمان هو الذي يوجد هذه الإرادة. كذلك فإن عملية الانتخاب ليست توكيلاً للنواب، و إنما هي مجرد عملية اختيار بين عدة أشخاص.

2- نظرية العضو

هذه النظرية تقوم أيضاً على فكرة خيالية، حيث تشبه الأمة بالإنسان و الهيئات الحاكمة، و منها البرلمان، بأعضاء الإنسان (يد، عين....) المعبرة عن إرادته.

و بمقتضى هذه النظرية فإن الأمة شخص معنوي له إرادة يعبر عنها بواسطة عضو لا يمكن فصله عنه، أي أن هذا العضو ليس له شخصية مستقلة عن شخصية الشخص الجماعي المتمثل بالأمة. فنظرية العضو تستند إلى وجود شخص واحد فقط يمثل الأمة كجماعة منظمة له إرادة واحدة، و بالتالي تجنبت الانتقاد الذي وجه إلى نظرية النيابة المتمثل بوجود شخصين مختلفين ينفذ أحدهما إرادة الآخر.

بيد أن هذه النظرية يمكن انتقادها أيضاً على أكثر من صعيد : فهي تقوم على محض الخيال، كما هو حال نظرية النيابة، بتصورها بوجود شخصية معنوية للأمة أو الشعب إلى جانب الشخصية المعنوية للدولة. كذلك فإن هذه النظرية تؤدي إلى ظهور الحكم الاستبدادي، لأنها لا تفرق بين إرادة الحكام و إرادة المحكومين، إذ تقوم على اعتبار الجماعة المنظمة شخصية واحدة، و بالتالي فإن إرادة الحكام هي حتماً إرادة المحكومين المتمثلة بإرادة الأمة، فليس للمحكومين أن يعترضوا على تصرفات الهيئات الحاكمة، لأنها تمثل إرادة الأمة، مما قد يؤدي إلى استبداد الحكام بالمحكومين.

و لكن و بغض النظر عن النظريتين السابقتين اللتين لا تخلوان من الانتقاد، فإن حقيقة التمثيل ترجع- كما أشرنا سابقاً- إلى الضرورات العملية، و استحالة تطبيق الديمقراطية المباشرة، و صعوبة تطبيق الديمقراطية شبة المباشرة، إضافةً للظروف التاريخية التي رافقت ظهور و تطور النظام التمثيلي.

ثانياً- أركان النظام التمثيلي

يقوم النظام التمثيلي على عدة أركان يمكن إجمالها بأربعة : برلمان منتخب، يمثل الأمة بأكملها، مستقل عن هيئة الناخبين، و ذلك خلال مدة محددة.

I- برلمان منتخب

يعتبر وجود برلمان (يمكن أن يكون البرلمان مؤلف من مجلس واحد أو من مجلسين) منتخب من الشعب أهم الدعامات الأساسية التي يقوم عليها النظام التمثيلي. و لكي يتحقق هذا النظام من الناحية الفعلية يجب أن تكون سلطات البرلمان حقيقية من خلال اشتراكه في إدارة شؤون الدولة، خاصة الوظيفة التشريعية، فلو كان دور البرلمان فقط استشارياً لما استقام النظام التمثيلي.

و إذا كان شرط الانتحاب هو أساسي فإنه يمكن -حسب ظروف كل دولة- أن يكون عدد من أعضاء البرلمان غير منتخبين أي معينين، و لكن يجب في هذه الحالة أن تكون الغالبية الساحقة من الأعضاء منتحبين. و مبرر التعيين يكون إما لإدخال بعض الكفايات إلى البرلمان و إما لتمثيل الأقليات التي لا يمكن أن تمثل بسبب الأنظمة الانتخابية[1].

II- البرلماني في البرلمان يمثل الأمة بأكملها

أي أن البرلماني لا يمثل دائرته الانتخابية فقط، و إنما يمثل الأمة بأسرها، و بالتالي يستطيع إبداء الرأي بحرية كاملة دون التقيد بتعليمات ناخبيه لأنه يعمل من أجل الصالح العام للأمة وليس فقط لمجرد تحقيق مصالح إقليمية خاصة بالدائرة المنتخب فيها. بالتأكيد إن إقليم الدولة مقسم إلى عدد من الدوائر الانتخابية، و لكن البرلماني المنتخب في دائرة انتخابية لا يمثل فقط ناخبيه في هذه الدائرة بل الأمة بكاملها، فهو يعتبر منتخباً ممن يملك حق الانتخاب في دائرته و ممن لا يملك هذا الحق، و ممن شاركوا في الانتخاب و ممن تغيبوا، و ممن صوت له أو صوت ضده، و من القاطنين في دائرته و من القاطنين في الدوائر الانتخابية الأخرى. و لذلك لا نقول بأن البرلماني منتخب عن هذه الدائرة الانتخابية أو تلك، و إنما نقول بأن البرلماني انتخب في هذه الدائرة الانتخابية أو تلك. فتقسيم إقليم الدولة إلى عدة دوائر انتخابية يعود إلى اعتبارات فنية بحتة متعلقة بعملية تنظيم الانتخاب، و ليس له أي معنى سياسي، لأن السيادة لا تتجزأ. فمثلاً لو احتل جزء من إقليم الدولة مثلاً فإن البرلمانيين المنتخبين في هذا الجزء يبقون أعضاء في البرلمان المعبر عن إرادة الأمة[2].

III- استقلال البرلمان عن هيئة الناخبين[3]

---

[1] - نصت المادة /87/ من دستور جمهورية مصر العربية لعام 1971 على أنه يجوز لرئيس الجمهورية أن يعين في مجلس الشعب عدداً من الأعضاء لا يزيد عن عشرة. و يستخدم الرئيس هذا الحق لكي يدخل إلى المجلس بعض الأعضاء الممثلين للطائفة القبطية الذين لا يتمكنون من الوصول إلى المجلس عن طريق الانتخاب، و ذلك بسبب النظام الانتخابي المتبع.

[2] - ففي فرنسا مثلاً استمر نواب إقليمي الألزاس و اللورين في عضوية البرلمان الفرنسي، على الرغم من ضم هذين الإقليمين إلى ألمانيا في عام 1871.

[3] - في الحقيقة قدم لنا الفقه ثلاث نظريات في تكييف علاقة البرلماني بالهيئة الناخبة : نظرية الوكالة الإلزامية، نظرية الوكالة العامة للبرلمان، نظرية الانتخاب مجرد اختيار. **نظرية الوكالة الإلزامية :** تعتبر هذه النظرية الرابطة التي تربط الناخبين بنوابهم، هي عقد الوكالة (المعروف في القانون المدني)، أي أن البرلماني هو وكيل عن الناخبين و ممثل لهم و عليه أن يعمل طبقاً لما يرونه : الالتزام بتعليمات الناخبين و عدم الخروج عن حدودها، تقديم كشف حساب للناخبين عن تصرفاته، حق الناخبين في عزل البرلماني. **نظرية الوكالة العامة للبرلمان :** أي أن البرلماني لا يمثل ناخبيه فقط و إنما الأمة بأجمعها، مع النتائج المترتبة على ذلك و هي التي تقدم شرحها أعلاه من عدم الخضوع لتعليمات الناخبين، و عدم قدرة الناخبين على عزله و إنهاء ولايته، و هو غير ملزم بتقديم كشف حساب للناخبين. **نظرية الانتخاب مجرد اختيار :** و في الحقيقة أن كلتي النظريتين السابقتين لا تخلوان من النقد حيث تقوم الأولى على أساس قانوني بحت، و تقوم الثانية على أساس افتراض محض، في حين أن نظرية الانتخاب مجرد اختيار تقوم على اعتبار علاقة البرلماني بالناخبين علاقة سياسية، حيث تنحصر مهمة الناخبين في اختيار من يرونهم يمثلونهم لممارسة السلطة، و تنتهي هذه العلاقة بمجرد انتهاء عملية الانتخاب، و طيلة مدة ولاية البرلمان، و لا تعود إلا في الانتخاب القادم.

لا يمكن تحديد و كالة البرلماني بأي قيد أو شرط، فالبرلمانيون يمارسون ولايتهم بحريـة دون الارتبـاط بالتزامات يمكن أن يكونوا قد تعهدوا بها قبل انتخابهم، و لا بتعليمات ناخبيهم خلال الولاية. و هذا الركن فـي الحقيقة نتيجة طبيعية لكون البرلماني يمثل الأمة. فبعد انتهاء الانتخابات يباشر البرلمان سلطاته بدون الرجـوع إلى الهيئة الناخبة، بحيث لا يجوز الأخذ بمظاهر الديمقراطية شبه المباشرة (استفتاء شـعبي، اقتـراح شـعبي، اعتراض شعبي، العزل الشعبي أو الحل الشعبي)، فهيئة الناخبين لا تملك سوى أن تنتظر الانتخابـات التاليـة لمحاسبة ممثليها، و لذلك لا بدّ من الركن الرابع المتمثل بتأقيت مدة البرلمان.

IV-البرلمان يمثل الأمة لمدة محددة

إذا كان استقلال البرلمان عن الناخبين يعتبر من الأركان الأساسية للنظام التمثيلي، وذلك بهدف التعبير عن إرادة الأمة و تحقيق مصالحها، فلا بدّ أن تكون مدة ولايته La législature محددة بزمن معلوم، لأنه لو ظلت ولايته مدى الحياة فإن ذلك يؤدي لا محالة إلى الاستبداد نتيجة تراجع أو ضعف فكرة التمثيل مع مرور الزمن، و لا يبقى البرلمان هو المعبر عن إرادة الأمة، و هو الهدف الأساسي لوجود البرلمان في النظام التمثيلي.وهـذه المدة يجب ألا تكون طويلة جداً بحيث تنقطع الصلة بين الهيئة الناخبة و البرلمانيين (الهيئة المنتخبة)، كما يجب أن لا تكون قصيرة جداً لكي لا يظل البرلمان تحت ضغط الهيئة الناخبة و الخوف من الاسـتحقاق الانتخـابي المقبل إضافة للتكاليف المالية للعملية الانتخابية وما لها من أثر كبير على الوضع الاقتصادي و المالي للدولة.

و لكن مما تجدر الإشارة إليه هنا أنّ هذه المدة المحددة، لا يشترط في كل برلمان أن يتم ولايته بأكملهـا، فكما سنرى بأنه في الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني، تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان قبل نهاية ولايته.

و في الحقيقة إن هذه الأركان الأساسية للنظام التمثيلي طرأ عليها العديد من التطورات، فرضتها الظروف التاريخية، و العملية، حيث أفرزت الآليات الفنية و السياسية المتعلقة بتطبيـق النظـام التمثيلـي بعـض هـذه التطورات[1]، و خصوصاً في مجال علاقة الناخبين بالبرلمانيين.

فقد أصبح، في وقتنا الحاضر، البرلماني خاضعاً لتأثير الناخبين لأسباب فرضتها آليات العملية الانتخابية : فالمرشح يتقدم ببرنامج أو بوعود انتخابية لإقناع الناخبين بانتخابه، و بعد انتخابه يسعى لتقديم خدمات مباشـرة لناخبيه، و يمارس واجبه النيابي انطلاقاً من رغبته في الحصول على استمرارية تأييد الناخبين له من أجل تأمين إعادة انتخابه. يضاف إلى ذلك سيطرة الأحزاب على البرلمانيين. فالناخبون يصوتون في أغلب الأحوال لصالح مرشح هذا الحزب أو ذاك أكثر من تصويتهم لصالح شخص هذا المرشـح أو ذاك المرشـح. أي أن الناخـب يصوت لبرنامج الحزب المحدد، و احترام البرلماني لبرنامج الحزب المنتمي إليه يعتبر مطلباً للناخبين المؤيدين لهذا الحزب، لذلك فإن الأحزاب تفرض على البرلمانيين المنتمين إليها حداً من الالتزام خلال التصـويت فـي البرلمان.

ثالثاً-الانتقادات الموجهة للنظام التمثيلي

واجه النظام التمثيلي، و يواجه حتى اليوم الكثير من النقد. و يمكن أن نميز فـي هـذا الإطـار تيـارين أساسيين: الأول ينتقد الديمقراطية التمثيلية، و يراها بأنها ليست النظام الأفضل، و يحاول التغلب على السـلبيات الناجمة عنها، و ذلك عن طريق بعض الآليات الإضافية، أما التيار الثاني فيرى أن الديمقراطية التمثيلية ليسـت

---

[1]- من ذلك الأخذ ببعض مظاهر الديمقراطية المباشرة، و ظهور تمثيل المصالح المهنية أو الاجتماعية.

سوى نظام فاسد لا يمكن إصلاحه من خلال بعض التعديلات عليه، و لكن لابد من تغييره كاملاً و إحلال نظام جديد محله. حتى أنصار النظام التمثيلي يرون أنه لا يخلو من بعض الانتقادات، و لكن يعتبرونه أفضل الممكن. و أهم هذه الانتقادات هي التالية :

-إن مبدأ سيادة الشعب أو الأمة الذي يقوم عليه النظام التمثيلي، ليس حقيقة، بل مجرد فرض خيالي. فهل يمكن القبول بأن يكون للأمة التي تحوز السيادة شخصية قانونية؟ و هل الشخصية القانونية للأمة هي نفس الشخصـية القانونية للدولة؟. و إذا سلمنا جدلاً بمبدأ سيادة الأمة، كيف يمكن لنا تبرير وجود السلطة فعلياً في جميع الأنظمة التمثيلية بيد الأغلبية لا بيد الأمة بكاملها؟ و على أي أساس يمكن تبرير إخضاع الأقلية لحكم الأغلبية؟ هل يعني هذا أن إرادة مجموعة من الأفراد هي أفضل و أعلى من إرادة مجموعة أخرى؟ و في الحقيقة، إنّ سيادة الأمـة تحل محلها سيادة البرلمان أو الأغلبية البرلمانية في جميع النظم التمثيلية.

-إضافة للانتقاد النظري الفلسفي السابق، يضاف انتقاد عملي له صلة به. فالأنظمة التمثيلية و إن كانـت تقـوم نظرياً على أساس أن الحكم للأغلبية فإنها في الواقع لا تحقق ذلك، بل إن الحكم عملياً يؤول في النهاية إلى أقلية لا إلى الأغلبية. و لتوضيح وجهة نظرهم يقولون : إنّه في جميع الديمقراطيات التمثيلية، لا يشترك جميع أفـراد الشعب في العملية الانتخابية بل فقط جزء منهم. و لو فرضنا أن هذا الجزء يمثل أغلبية الشعب، فإن البرلمانيين الذين يختارهم الشعب ينقسمون إلى فئتين: أغلبية حاكمة و أقلية معارضة. و القرارات المتخذة من قبل الأغلبية الحاكمة تتخذ بأغلبية الحاضرين من نواب الأغلبية الحاكمة. و من ثم فإن الدراسات و الإحصائيات تدل على أن القرارات التي يلزمون بها جميع أفراد الشعب ليست صادرة سوى عن أقلية.

-إن وجود الأحزاب السياسية أصبح ملازماً للديمقراطية التمثيلية، و هذه الأحزاب بشكلها الحالي تعمـل علـى انحراف الديمقراطية. فهذه الأحزاب ليست إلا مؤسسات انتخابية، لا هدف لمناصريها سـوى الوصـول إلـى السلطة، و لو عن طريق اتخاذ مواقف لا تتفق مع المصلحة العامة. كذلك فإن هذه الأحزاب مسيطر عليها مـن قبل زعاماتها، فلو وصل حزب إلى السلطة فالذي يحكم هو فئة قليلة تمثل زعامات الحزب و بالتالي نصل إلـى حكم الأقلية.

-كذلك يؤخذ على الديمقراطية التمثيلية بأنها لا تعنى بالتخصص، فهي تولي اهتماماً للاعتبـارات السياسـية و تهمل الأمور الفنية. و لذلك قد يصل إلى رأس أغلب مناصب السلطة أناس لا يفهمون من الناحيـة الفنيـة مـا يديرون أو يرأسون.

الـفـصل الــثــالــث

آلية إسناد السلطة في النظام التمثيلي

إنّ مبدأ مشاركة Participation الشعب أو المواطنين في السلطة يعتبر من أهم المبادئ التي تميز النظام التمثيلي. هذه المشاركة في السلطة تتم من خلال الانتخاب، الذي يعتبر الوسيلة الأساسية لإسـناد السـلطة فـي الديمقراطية التمثيلية. فوجود برلمان منتخب من الشعب يعتبر جوهر النظام التمثيلي. و لكن هناك عدة عوامـل تسهم في الوصول إلى البرلمان المنتخب، و قد تؤثر هذه العوامل سلباً أو إيجاباً في التقريب أو الابتعـاد عـن محتوى فكرة الديمقراطية، التي تقوم على قاعدة المشاركة الشعبية بأوسع نطاق.

في هذا الإطار سوف نتناول في مبحثين : الانتخاب كوسيلة للوصول إلى البرلمـان أو الهيئـة المنتخبـة **(المبحث الأول)**، و كيفية تكوين البرلمان أو هذه الهيئة المنتخبة **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
الانتخاب

الانتخاب L'élection هو نمط لأيلولة السلطة يرتكز على اختيار يجري بواسطة التصويت أو الاقتراع Scrutin. و الانتخاب يعتبر الطريقة الأساسية لإسناد السلطة في الديمقراطية التمثيلية، بل أصبح الوسيلة الوحيدة لمنح الشرعية للسلطة. فالانتخاب أضحى بمثابة عقيدة للديمقراطية، و أضحت الفترة الانتخابية أهم الأوقات في الحياة السياسية للشعوب. فعلى الرغم من العيوب التي يمكن أن تسند لمبدأ الانتخاب كوسيلة لتعيين الحكام، يبقى هذا المبدأ الوسيلة الأنجع في الطريق نحو الديمقراطية التي تجتاح دول عالمنا.

و لفهم الانتخاب كوسيلة لتعيين الحكام في الديمقراطية التمثيلية، و الأمور الفنية المتعلقة بالانتخاب التي تتوقف عليها طبيعة الهيئة المنتخبة، لا بد لنا من تناول : التكييف القانوني للانتخاب، و الهيئة الناخبة، و تنظيم الانتخاب، و سير الانتخاب، و نظم الانتخاب و ذلك بشكل متتال.

المطلب الأول
التكييف القانوني للانتخاب

في الحقيقة تعتبر دراسة مسألة تحديد الطبيعة القانونية للانتخاب، مسألة فقهية بحتة، على الرغم من الآثار القانونية التي تترتب على تحديد هذه الطبيعة. في هذا الصدد ظهرت عدة أراء فقهية لتحديد الطبيعة القانونية للانتخاب : فهناك من يقول إنّ الانتخاب هو حق شخصي، و هناك من يقول إنّ الانتخاب هو وظيفة، و هناك رأي وسط يقول إنّ الانتخاب هو حق و وظيفة، أما الرأي الراجح في الفقه المعاصر فيقول إنّ الانتخاب هو سلطة قانونية سياسية.

أولاً- الانتخاب حق شخصي

يرى أصحاب هذا الاتجاه أنّ الانتخاب هو حق شخصي أو ذاتي، يتمتع به كل مواطن. أي هو حق من الحقوق الطبيعية التي لا يجوز حرمان أحد منها. و في الحقيقة إنّ القول بهذا الرأي يتوافق مع نظرية السيادة الشعبية، أو بالأحرى أحد نتائجها. هذه النظرية التي تقوم، كما أشرنا سابقاً، على أساس أن كل فرد من الشعب يملك جزءاً من السيادة، و بالتالي الانتخاب حق لكل فرد لممارسة هذا الجزء الذي يملكه من السيادة.

و بذلك فإن التسليم بهذا الرأي يؤدي إلى عدم جواز تقييد حق الاقتراع بأية شروط، أي الأخذ بمفهوم الاقتراع العام. كذلك القول بأن الانتخاب هو حق يؤدي إلى أن المواطن له الخيار في استعمال هذا الحق أو عدم استعماله، أي أنه لا يمكن القبول بفكرة التصويت الإجباري.

ثانياً- الانتخاب وظيفة

يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن الانتخاب هو مجرد وظيفة يؤديها المواطن نتيجة لانتمائه إلى الأمة صاحبة السيادة. و في الحقيقة إنّ القول بهذا الرأي يتوافق مع نظرية سيادة الأمة، أو بالأحرى أحد نتائجها. فهذه النظرية تقوم، كما أشرنا سابقاً، على أساس أن السيادة هي ملك للأمة جمعاء باعتبارها شخصية قانونية، أي أن

هذه السيادة لا تتجزأ و لا تتوزع بين الأفراد، و بالتالي فإن الانتخاب ليس حقاً شخصياً لكل فرد، بل هو مجـرد وظيفة لا يمكن أن يمارسها من المواطنين إلا من تتوافر فيه شروط معينة. فالمواطنون ينقسمون إلـى فئتـين : المواطنين الإيجابيين الذين يتمتعون بالشروط التي تؤهلهم لممارسة الحقـوق السياسـية و منهـا الانتخـاب، و المواطنين السلبيين و هم الذين لا يتمتعون بالشروط التي تؤهلهم لممارسة الحقوق السياسـية. فالـذين يمكـنهم ممارسة وظيفة الانتخاب هم فقط المواطنون الإيجابيون، الذين يقع على عـاتقهم واجـب اختيـار الأشـخاص لممارسة شؤون السلطة.

و بالتالي فإن التسليم بهذه الرأي يؤدي إلى القبول بتقييد حق الاقتراع ببعض الشـروط، و القبـول بـأن التصويت يمكن أن يكون إجبارياً.

ثالثاً- الانتخاب حق و وظيفة

حاول أصحاب هذا الرأي الجمع بين الرأيين السابقين، أي القول بأن الانتخاب هو حق و وظيفـة بـنفس الوقت.

و لكن الانتخاب ليس حقاً فردياً خالصاً : لأن القول بذلك يصطدم باعتبارات عملية من أهمهـا ضـرورة حرمان بعض الأفراد من ممارسة الانتخاب كالقصر و المحكوم عليهم بجرائم تخـل بالشـرف، و لأن تكييـف الانتخاب بأنه حق يقتضي القبول بجواز التنازل عنه، و هذا الأمر لا يمكن القبول به.

و الانتخاب ليس وظيفة فحسب، لأن ذلك يسمح للمشرع بإمكانية تضييق دائرة الهيئة الناخبة، أو الأخذ بالاقتراع المقيد بأوسع حدوده، و بالتالي تصبح المشاركة الشعبية هامشية.

و بالتالي فإنّ الانتخاب ليس حقاً و وظيفة في نفس الوقت، و لو كان كذلك لم نـتمكن مـن الجمـع بـين المفهومين، و لكن ما أراد قوله أصحاب هذا الرأي هو أن : الانتخاب حق شخصي تحميه الدعوى القضائية التي تمكن الناخب من تقييد اسمه في الجداول الانتخابية، و يصبح الانتخاب بعد ذلك وظيفـة تمكـن الناخـب مـن الاشتراك في اختيار من يتولى السلطات العامة في الدولة عن طريق ممارسته لعملية التصويت أو الاقتراع.

رابعاً- الانتخاب سلطة قانونية

يذهب أغلب الفقه الدستوري المعاصر، ونؤيده في ذلك، إلى أن التكييف القانوني السليم للانتخاب يقضـي باعتباره سلطة أو مكنة قانونية، منحت بموجب القانون للناخبين لتحقيق المصلحة العامة، لا لتحقيق مصـالحهم الشخصية. فالدستور و قانون الانتخاب هما اللذان يحددان مضمون هذه السلطة و شروط استعمالها. و اسـتناداً لهذا التكييف فإن للمشرع أن يعدل في شروط ممارسة الانتخاب وفقاً لمتطلبات المصلحة العامة.

المطلب الثاني
الهيئة الناخبة

لا بد بدايةً من تحديد المقصود بالهيئة الناخبة Corps électoral، قبل أن نتناول كيفية تكوين الهيئة الناخبة و العوامل التي تؤثر في ذلك، و النتائج التي تترتب على ذلك.

أولاً- المقصود بالهيئة الناخبة

يقصد بالهيئة الناخبة مجموع الأشخاص الذين يتمتعون بحق التصويت بموجب قانون الانتخاب. و تحتل الهيئة الناخبة مكاناً أساسياً في سير عمل المؤسسات في الدولة، إذ إنها تشكل أول أجهزة الدولة ما دامت إرادتها حاسمة في تكوين أجهزة الدولة الأخرى عن طريق الانتخاب المباشر أو غير المباشر.

فالهيئة الناخبة هي التي تعين الحكام، و تمارس الرقابة عليهم عن طريق ممثليها في البرلمان، و تعتبر سلطة الفصل الحاسمة في النزاع الذي يمكن أن يثور بين السلطات العامة في الدولة.

ثانياً- تكوين الهيئة الناخبة

لكي يكون الانتخاب متوافقاً مع المفهوم الحقيقي للديمقراطية يجب أن يكون مفتوحاً أمام أكبر عدد ممكن من المواطنين، الذين يشكلون الهيئة الناخبة، حتى يكون معبراً قدر الإمكان عن رأي أغلبية المواطنين. فكلما كانت الهيئة الناخبة عريضة كان الانتخاب، و بالتالي البرلمان، متوافقاً مع روح الديمقراطية. و في هذا الإطار فإن التطور التاريخي لممارسة حق الاقتراع، الذي يسمح بإعطاء الرأي حول اختيار شخص (انتخاب) أو حول قرار (استفتاء)، أدى إلى توسيع نطاق الهيئة الناخبة، من خلال الانتقال من الاقتراع المقيد إلى الاقتراع العام، و من الاقتراع غير المتساوي إلى الاقتراع المتساوي.

I- الاقتراع المقيد و الاقتراع العام

لم يصبح الاقتراع العام مبدأ أساسياً في الديمقراطية التمثيلية، إلا منذ عهد قريب[1] و بعد تطور تاريخي طويل، حيث كان المبدأ هو الاقتراع المقيد.

1- الاقتراع المقيد[2]

يقصد بالاقتراع المقيد Suffrage Restrient، قصر حق التصويت على مجموعة من الأشخاص الذين يملكون نصاباً معيناً من الثروة، أو كفاية معينة.

♦ الاقتراع المقيد بنصاب مالي

نظام الاقتراع المقيد بشرط النصاب المالي Suffrage Censitaire يتطلب في الناخب أن يكون من مالكي العقارات أو من دافعي الضرائب. و هذا الشرط برر خاصةً بأنه يضمن جدية الانتخابات، لأن الناخبين

---

[1]- في الحقيقة لم يصبح الاقتراع العام مبدأ مجمعاً عليه في الدول الغربية إلا بعد الحرب العالمية الأولى 1914.

[2]- لن ندخل في تفاصيل ممارسة الاقتراع المقيد في دول العالم، لأنه أصبح في الحقيقة من الأمور التاريخية، التي أردنا ألا نفحم القارئ بها.

في اختيارهم سيكونون حريصين جداً لأنّ البرلمان الذي انتخب من قبلهم سيؤثر من خلال تشريعاته على ثرواتهم و أموالهم، أما من لا يملك شيئاً فسيكون في اختياره غير مبال.

- **الاقتراع المفيد بشرط الكفاءة**

نظام الاقتراع المفيد بشرط الكفاءة Suffrage Capacitaire، يقصر حق الاقتراع على الأشخاص الذين تتوافر بهم بعض الكفاءات : كشرط الإلمام بالقراءة و الكتابة أو الحصول على مؤهل علمي معين. و قد برر هذا الشرط بأن الناخب الأمي أو غير المتعلم يسهل تضليله أو أنه لا يملك المقدرة على الاختيار الحر خاصةً إذا أخذنا بعين الاعتبار سرية الانتخابات، و أحياناً برر بكونه حافزاً للمواطنين من أجل الخروج من الأمية.

2- الاقتراع العام

يقصد بالاقتراع العام Suffrage Universel، الاقتراع الذي يمنح مجموعة من الأشخاص حق التصويت دون تقييده بشرط النصاب المالي أو بشرط الكفاءة. و هذا الاقتراع العام ساد و بشكل متتابع جميع الدول الديمقراطية[1] و ذلك بهدف توسيع قاعدة الهيئة الناخبة للبرلمان لكي يعبر هذا الاقتراع قدر الإمكان عن إرادة الأمة. و لكن هذا لا يعني أن الاقتراع العام لا يشترط في الناخب أية شروط[2]. فالاقتراع العام لا يتعارض مع بعض الشروط المتعلقة بالجنسية و الجنس و السن و الأهلية. و في الحقيقة أن هذه الشروط يمكن أن تؤثر سلباً أو إيجاباً في الاتجاه أو اللون السياسي للهيئة المنتخبة. و هذه الشروط أو القيود على الاقتراع العام، تسمى بشروط الانتخاب :

- **الجنسية**

جميع دول العالم تشترط في الانتخابات البرلمانية أن يكون الناخب من رعاياها، أي يتمتع بجنسيتها La nationalité. فصفة المواطن أو المواطنة التي ترتبط بالجنسية تعتبر أساس منح حق التصويت أو الاقتراع. و حتى لو حصل فرد على الجنسية التي تعطيه صفة المواطن فإن بعض الدول تشترط مرور زمن معين لاعتبار هذا الفرد ناخباً. و لكن يلاحظ أن بعض الدول كإيطاليا، و السويد و هولندا و الدانمرك تمنح حق الانتخاب في الانتخابات المحلية للأجانب المقيمين فيها بصورة شرعية، كذلك الأمر يحق لرعايا دول المجموعة الأوربية المشاركة في الانتخابات البرلمانية الأوربية في أية دولة من دول هذه المجموعة و لو لم يكونوا من رعاياها بشرط أن يكونوا مقيمين بها[3]. و السؤال المطروح هل يمكن أن يصل الأمر إلى منحهم هذا الحق بالنسبة للانتخابات البرلمانية ؟

---

[1]- كانت فرنسا السباقة في هذا المجال و أقرت الاقتراع العام في 5 آذار 1848، أما في بقية الدول الأوربية فقد أقرت في وقت متأخر : 1909 في السويد، 1912 في إيطاليا، 1917 في هولندا، 1918 في بريطانيا، 1919 في ألمانيا، 1921 في بلجيكا. في حين يمكن القول بأن الاقتراع العام في الولايات المتحدة لم يقر إلا بواسطة التعديل الرابع و العشرين للدستور الأمريكي في شباط 1964.

[2]- في الحقيقة أن الاقتراع العام لا يعني بأنه عام بالمطلق، أي منح كل مواطن حق التصويت. فهناك جملة من القيود المادية و القانونية، تختلف من دولة إلى أخرى، تقلص هذه العمومية. ففي فرنسا مثلاً لا يوجد سوى /39/ مليون ناخب من أصل /56/ مليون مواطن يشكلون سكان فرنسا، أي أن الهيئة الناخبة في فرنسا تشكل حوالي 70% من عدد السكان. و في سورية يوجد حوالي /7.5/ مليون ناخب من أصل /16/ مليون مواطن يشكلون عدد السكان، أي أن الهيئة الناخبة تمثل أقل من 50% من عدد السكان.

[3]-و ذلك منذ التوقيع على معاهدة ماستريشت Maastricht بين دول الاتحاد الأوربي عام 1992، التي أنشأت ما يسميه الفقه الدستوري الفرنسي بالمواطنة الأوربية.

♦ السن

تختلف الدول في تحديد سن معينة لمنح حق الانتخاب، أو ما يسمى بسـن الرشـد السياسـي Majorité électorale، حسب الظروف المحيطة في كل دولة، فكلما خفض هذا السن اتسعت قاعـدة الهيئـة الناخبـة و العكس بالعكس، فإذا كان السن مرتفعاً في الماضي فإن الاتجاه العام في دول عالمنا الحالي هو خفض هذا السن. ففي فرنسا على سبيل المثال كان شرط السن 25 سنة في دستور 1791 و أصبح 30 سنة في دسـتور 1814، هذه السن أصبحت 21 سنة في دساتير الجمهوريات 1714 و 1848 وبقي هذا السن حتى تموز 1970 حيـث أعطي في عهد الرئيس بومبيدو (الذي كان معارضاً لخفض هذه السن)[1] حق الانتخاب للشباب الذين بلغـوا 19 سنة و أدوا الخدمة العسكرية، و أصبحت هذه السن 18 سنة في 5 تموز 1974 بعد وصول فـاليري جيسـكار ديستان إلى سدة الرئاسة. كذلك اعتمد سن الـ 18 سنة فـي بريطانيـا، الولايـات المتحـدة، كنـدا، ألمانيـا، هولندا،...الخ. و في بعض الدول حددت هذه السن بـ 19 سنة كالسويد و النمسا. و في البرازيـل حـدد سـن الانتخاب بـ 16 سنة. و قد أخذ التشريع السوري موقفاً وسطاً في هذه الاتجاه حيث حددت المـادة /54/ مـن الدستور و المادة /3/ من قانون الانتخابات العامة السن الانتخابية بثماني عشرة سنة. و في الحقيقة فقد أثبتـت بعض الدراسات بأن الميول السياسية للشباب تتجه نحو التطرف إلى اليسار أو إلى اليمين، و القليل منهم ينتخب أحزاب الوسط.

♦ الجنس

من الأمور، التي كانت تعتبر و لا تزال في بعض الدول، مثار جدل هو منح المرأة حق الاقتراع. فعلـى الرغم من أن قصر حق الاقتراع على الرجال دون النساء لم يكن يعتبر متناقضاً مع مبدأ الاقتراع العـام، فـإنّ أغلب دول العالم وخصوصاً منذ مطلع القرن العشرين أخذت تمنح المرأة هذه الحق، بحيث أضـحى حرمـان المرأة حق الانتخاب، و نحن في بداية الألفية الثالثة، من الأمور التي تتنافى مع مبدأ الاقتراع العام. فجميع دول الديمقراطيات الغربية أعطت للمرأة حق الانتخاب :1915 في الدانمرك، 1919 في هولندا، 1928 في بريطانيا، 1944 في فرنسا، 1945 ... و كانت آخر دولة أوربية في هذا المجال هي سويسرا عام 1971. أما في سورية فقد أعطيت النساء حق الاقتراع منذ عام 1949[2]، و قد نحت هذا المنحى الغالبية العظمى من الدول العربيـة. و في هذه الإطار يمكننا أن نشير إلى أن مسألة منح المرأة حق الاقتراع لا تزال مجال جدل سياسي دستوري كبير في دولة عربية هي دولة الكويت : فقد رفض مجلس الأمة الكويتي فـي عـامي 1973 و 1982 مـنح حـق الاقتراع للمرأة، و سقط بانتهاء ولاية مجلس الأمة في عام 1996 اقتراح تقدم به عدد من أعضائه بشأن إعطاء المرأة حق الانتخاب، و في عام 1999 رفض مجلس الأمة مرسوماً أميرياً يتضمن منح المرأة حق الانتخاب.

في الحقيقة إنّ إعطاء المرأة حق الانتخاب له تأثير على نتائج هذه الانتخابات، فتجارب بعض الدول الأوربية التي عملت على فصل أصوات النساء عن أصوات الرجال، لوحظ أن النساء يصوتن في الاتجاه المحافظ أكثر من الرجال. ضمن نفس الاتجاه و نتيجة سبر معلومات أجريت على الانتخابات الرئاسية الفرنسية في كانون الأول 1965 و أيار 1974، لوحظ بأن فرانسوا ميتران كان سيفوز على خصميه الجنرال ديغول (في

---

[1]- و كان ذلك نتيجة الثورة الثقافية التي قام بها الشباب عام 1968.

[2]- أعطيت النساء في سورية حق الانتخاب لأول مرة بالمرسوم التشريعي رقم 17 تاريخ 10 أيلول 1949، أما في مصر فلم تعط المرأة هذا الحـق إلا في عام 1956.

انتخابات 1965) و فاليري جيسكار ديستان (في انتخابات 1974) لو لم تشترك النساء في الانتخابات. و عندما فاز ميتران في انتخابات 1980 و 1986 لوحظ أن الفرق في ميول التصويت بين النساء و الرجال كان بسيطاً جداً.

♦ الأهلية : الأهلية العقلية و الأهلية الأدبية

فيما يتعلق بالأهلية العقلية La capacité فإنه يحرم من ممارسة حق الاقتراع من لا يتمتع بالأهلية المدنية، لأن من لا يستطيع إدارة شؤونه الخاصة بنفسه لا يمكنه المشاركة في إدارة الشؤون العامة التي تقررها الانتخابات. لذلك يحرم من حق الانتخاب الأطفال وصغار السن وذلك بشكل مؤقت حتى بلوغهم السن المحددة في قانون الانتخابات، كما يحرم من الانتخاب من كان فاقداً لقواه العقلية بسبب الجنون أو العته، أي المحجور عليهم Les aliénés، و ذلك حتى شفائهم.

أما فيما يتعلق بالأهلية الأدبية، فإن بعض التشريعات تحرم من ممارسة حق الانتخاب بعض الأشخاص الذين لهم سوابق قضائية Un passé judiciaire، و خصوصاً من صدر بحقه حكماً في جريمة تمس الشرف و الاعتبار La dignté. و إذا كان حرمان المحكوم عليهم بجرائم تمس الشرف و الاعتبار لا يتنافى مع مبدأ الاقتراع العام، فإنه لا يمكن تعميم هذا الحرمان على جميع المحكومين عليهم، و خصوصاً المحكوم عليهم بجرائم سياسية، و ذلك حتى لا يستغل هذا الحرمان كوسيلة لمن في السلطة لإبعاد خصومهم السياسيين.

♦ العسكريين

خلال مدة طويلة حرمت العديد من دول العالم العسكريين من ممارسة حق الانتخاب لسببين أساسيين : تجنب إقحام الجيش في الجدل و الصراع السياسي الذي قد يؤدي إلى الفوضى و تمزيق صفوفه، و الخوف من ممارسة القادة ضغوطاً على مرؤسيهم للتصويت في هذا الاتجاه أو ذاك مما يؤدي إلى نوع من التأثير على حرية الناخبين و بالتالي تشويه نتائج الانتخاب.

II- الاقتراع المتساوي و الاقتراع غير المتساوي

إن المنطق الديمقراطي يفترض بأن يكون الاقتراع متساوياً، أي أن قيمة (أو وزن) صوت كل مواطن ناخب هي واحدة : يد واحدة-تصويت واحد، أو شخص واحد-صوت واحد- قيمة واحدة وفقاً للمقولة الإنكليزية one man, one vote, one value. هذا المبدأ هو الذي يكمل مبدأ الاقتراع العام و يعطي الديمقراطية مفهومها الحقيقي[1]. و لذلك فإن عدم المساواة، القانونية منها و الفعلية، في الاقتراع لا تتوافق مع المنطق الديمقراطي.

1- عدم المساواة القانونية

عدم المساواة القانونية يمكن أن تأخذ مظهرين :

♦ التصويت المتعدد أو المتكرر

---

[1]-نصت المادة /2/ من قانون الانتخابات العامة في سورية "...، و لكل ناخب صوت واحد".

التصويت المتعدد أو المتكرر Le vote multiple، هو التصويت الذي يمكن الناخب من التصـويت فـي عدة دوائر انتخابية.

- ### التصويت الجمعي أو العددي

التصويت الجمعي أو العددي Le vote plural، هو التصويت الذي يعطي بعض النـاخبين الحـق فـي التصويت عدة مرات، أي أن تكون قيمة تصويت بعض الناخبين أكبر من قيمة تصويت ناخبين آخرين.

و في كلتا الحالتين تكون قيمة صوت ناخب ما أكبر من قيمة صوت ناخب آخر، و بالتـالي يتنـافى مـع المنطق الديمقراطي، لذلك يكاد يكون هذا النظام الانتخابي معدوماً في دول عالمنا، و لكن عدم المسـاواة فـي الانتخابات يمكن أن تكون فعلية و ليس قانونية.

2- عدم المساواة الفعلية

على الرغم من أن كل ناخب لا يملك قانوناً سوى صوت واحد، فإنه في التطبيق قد يظهر بأن قيمة صوت أحد الناخبين أكبر من قيمة صوت ناخب آخر. وهذه الحالة تنجم خاصة من خلال آلية توزيع أو تحديد الـدوائر الانتخابية :

- فتقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الحفاظ على المساواة قدر الإمكان بين ما يمثلـه كل نائب من المواطنين (و ليس فقط من الناخبين). إن المثالية في التقسيم التي تؤدي إلى هذه النتيجة يصـعب تحقيقها، و لذلك قلنا بأن التقسيم يجب أن يؤدي إلى مساواة قدر الإمكان، بحيث لا تكون عدم المساواة واضحة أو يكون هناك خطأ ظاهر في التقدير L'errure manifeste d'appréciation[1] : فمثلاً فـي انتخابـات الجمعية الوطنية في فرنسا، التي جرت في آذار 1993، فاز نائـب الـدائرة الخامسـة فـي إقلـيم Côtes d'Armor نتيجة تصويت 92866 ناخباً، في حين فاز نائب الدائرة الثانية في إقليم Lozère نتيجة تصويت 26468 ناخباً فقط.
- كذلك فإن تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يأخذ بعين الاعتبار إقامة المساواة بين قيمـة صـوت كـل ناخب، و ذلك من خلال المساواة بين الناخبين في عدد ما ينتخبونه من نواب. ففي الدول التي تأخـذ بنظـام الانتخاب حسب الدوائر الانتخابية الفردية أو التي تعتبر إقليم الدولة دائرة انتخابية واحدة فإن هـذه المسـاواة تعتبر محققة، أما في الدول التي تقسم إقليمها لعدد من الدوائر الانتخابية و كـل دائـرة تنتخـب عـدداً مـن البرلمانيين يختلف من دائرة إلى أخرى وفقاً لحجمها الديموغرافي فإنه تنتج نوعاً من عدم المساواة في قيمـة تصويت الناخبين من دائرة إلى أخرى : ففـي سـورية مـثلاً المرسـوم التشـريعي رقـم /128/ تـاريخ 1998/10/18 المتعلق بانتخاب مجلس الشعب للدور التشريعي السابع، وزع مقاعد مجلس الشعب بين الدوائر الانتخابية، فحدد مقاعد دائرة ريف حلب بـ/32/ عضواً و عدد مقاعد دائرة محافظة الرقة بـ/4 / أعضاء، و بالتالي فإن صوت الناخب في ريف حلب يرسل عدداً أكبر، بثمانية أضعاف، مما يرسله صوت الناخـب فـي مدينة الرقة من الأعضاء إلى مجلس الشعب.
- كذلك فإن تقسيم الدوائر الانتخابية يجب أن يراعي الاعتبارات الجغرافية و الاجتماعيـة و الاقتصـادية حتى السياسية. و هذا الأمر قد ينتج عدم مساواة بين أصوات الناخبين يمكننا توضيحه من خلال المثال التالي : لو فرضنا أنّ هناك دائرتين انتخابيتين، الدائرة الأولى تضم /50000/ ناخب منهم /30000/ ناخب من مالكي

---

[1] - انظر بهذا الصدد حكمي المجلس الدستوري الفرنسي : C.C., 8 août 1985, Rec. p.63. et C.C., 23 août 1985, Rec. p.70.

العقارات يصوتون بشكل دائم للحزب (آ) و /20000/ ناخب من العمال الذين يصوتون بشكل دائـم للحـزب (ب)، أما الدائرة الثانية فتضم /80000/ ناخب منهم /20000/ ناخب من مالكي العقارات يصوتون بشكل دائم للحزب (آ) و /600000/ ناخب من العمال الذين يصوتون بشكل دائم للحزب (ب)، في هذه الحالـة يفـوز نائب من الحزب (آ) في الدائرة الأولى و نائب من الحزب (ب) في الدائرة الثانية. فلو أعـدنا تقسـيم هـاتين الدائرتين بحيث فصلنا من الدائرة الثانية منطقة تضم /20000/ ناخب منهم /17000/ يصوتون بشـكل دائـم للحزب (ب) و /3000/ يصوتون بشكل دائم للحزب (آ) و ضممناها للدائرة الأولى، فبموجب هـذا التقسـيم الجديد للدوائر يحصل الحزب (ب) على المقعدين في الدائرتين الأولى و الثانية و يحرم الحـزب (أ) مـن أي تمثيل، لأنه في الدائرة الثانية على الرغم من إعادة التقسيم يبقى نـاخبو الحـزب (ب) يمثلـون الأغلبيـة، و يصبحون أغلبية في الدائرة الأولى (يصبح عدد ناخبي الحزب (أ) 30000+3000=33000 ناخب، في حـين يصبح عدد ناخبي الحزب (ب) 20000+17000=37000 ناخب).

المطلب الثالث

تنظيم الانتخاب

إن تنظيم أية عملية انتخابية يجب أن تكون معدة بطريقة محكمة. فكل عملية انتخابية تتطلـب عـدداً مـن المسائل الفنية، التي تتوقف إلى حد كبير على كيفية معالجتها نتيجة الانتخاب. و من هذه المسائل: تقسيم الدوائر الانتخابية، و إعداد الجداول الانتخابية، و كيفية الترشيح، و الحملة الانتخابية.

أولاً- تقسيم الدوائر الانتخابية

يمكننا تعريف الدائرة الانتخابية Circonscription بأنها الإطار الجغرافي الذي يجري فيه الانتخاب. في هذا الصدد سنتناول مبدأ تقسيم الدوائر الانتخابية، و كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية و تحديدها.

I-مبدأ تقسيم الدوائر الانتخابية

تختلف كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية من دولة إلى أخرى، و ضمن الدولة الواحدة، و تختلف أيضـاً مـن انتخاب إلى آخر. و بهذا الخصوص نذكر الاحتمالات التالية : الدولة دائرة انتخابية واحدة، الدولة مقسمة إلـى دوائر انتخابية فردية كل دائرة تنتخب نائباً واحداً، الدولة مقسمة إلى عدد من الدوائر تنتخب كل منها عدداً مـن البرلمانيين. فهناك بعض الانتخابات تفرض اعتبار الدولة دائرة انتخابيـة واحـدة، كالانتخابـات الرئاسـية و الاستفتاء، أما الانتخابات البرلمانية فإن أغلب دول العالم لا تعتبر الدولة دائرة انتخابية واحدة[1]، بل تقسمها إلـى عدة دوائر تنتخب كل منها عدداً من البرلمانيين، أو إلى دوائر فردية بعدد البرلمانيين تنتخب كـل منهـا نائبـاً واحداً.

II-كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية و تحديدها

[1]- برأينا أن اعتبار الدولة دائرة انتخابية واحدة فيما يتعلق بالانتخابات البرلمانية يجعل مهمة الناخبين صعبة جداً نظراً لعدم معرفتهم بالمرشحين، و لذلك نجد أن أغلب الدول الأوربية كإيطاليا و البرتغال...التي طبقت مبدأ الدائرة الواحدة في الانتخابات البرلمانية، قد عزفت عن ذلك.

إن كيفية تقسيم الدوائر الانتخابية Le découpage ترتبط بشكل وثيق بالنظام الانتخـابي المعتمـد فـي الدولة. و السلطة المختصة في تحديد عدد الدوائر الانتخابية و كيفية تقسيمها هي السلطة التشريعية. و من حيث المبدأ يعتبر إسناد اختصاص تحديد الدوائر الانتخابية إلى المشرع ضمانة أساسية، لتجنب إحداث دوائر انتخابية غير متساوية، أو دوائر يكون محور تحديدها محاباة فريق سياسي و الإضرار بفريق آخر.

و يتم تحديد عدد الدوائر الانتخابية بإحدى طريقتين :

- الطريقة الأولى : يتم بموجبها تحديد عدد أعضاء البرلمان بشكل ثابت، و من ثم يتم توزيع هذا العـدد علـى دوائر انتخابية، و بذلك يبقى عدد الدوائر الانتخابية ثابتاً لا يتغير بتغير عدد السكان سواء أخذ بنظـام الـدوائر الفردية أو قسم إقليم الدولة لعدة دوائر انتخابية كل منها تنتخب عدداً من البرلمانيين[1].

- الطريقة الثانية : كل نائب في البرلمان يمثل عدداً محدداً من السكان، و بالتالي فإن عدد أعضـاء البرلمـان يتغير بتغير عدد السكان، و بالتالي فإن تقسيم الدوائر و تحديد عددها يكون، أو يجب أن يكون[2]، أيضاً متغيراً.

إنّ معايير و غايات تقسيم أو تقطيع الدوائر الانتخابية يجب أن يراعي بشكل دائم و قـدر الإمكـان -كمـا أشرنا سابقاً- مبدأ المساواة في حق الانتخاب : أي أن تكون قيمة صوت كل ناخب مماثلة لقيمة صوت غيره من الناخبين، سواء كان معيار التقسيم تمثيل جزء من الأرض أم مجموعة من الأفراد.

لـذلك يجـب أن لا تكـون مطلقـاً غايـة تقسـيم الـدوائر الانتخابيـة هـو تمزيقهـا، أو تشـريحها Gerrymandering[3]، بشكل تؤدي إلى محاباة فريق سياسي و الإضرار بفريق آخر، و هو ما يسمى تفصـيل الدوائر الانتخابية حسب الطلب أو "طبخ" أو "خياطة" قانون الانتخاب على قياس إحدى الفـرق السياسـية Les lois électorales sur mesure. و يتم ذلك من خلال تشتيت الخصوم السياسيين في دوائر انتخابية يصبحون فيها أقلية، أو تجميعهم في دوائر كبيرة، عدد نوابها محدود[4].

و مما تجدر الإشارة إليه فيما يتعلق بتقسيم الدولة إلى دوائر انتخابية، أنّ هذا التقسيم لا يشـترط فيـه أن يكون متوافقاً مع التقسيم الإداري المعتمد في الدولة[5].

ثانياً- الجداول الانتخابية

---

[1]- هذه الطريقة متبعة في لبنان حيث حدد الدستور عدد البرلمانيين بـ/128/ نائباً، في حين أن توزيعهم على الدوائر الانتخابية اختلـف بـاختلاف القوانين الانتخابية التي اعتمدت في الأعوام 1992، 1996، و 2000. كذلك فإن هذه الطريقة متبعة في دولة الكويت، حيث حددت المادة /80/ مـن الدستور الكويتي عدد أعضاء مجلس الأمة المنتخبين بـ/50/ عضواً، و تركت المادة /81/ منه أمر تحديد الدوائر الانتخابية إلـى القـانون، حيـث قسمت المادة الأولى من قانون الانتخاب الكويت إلى /25/ دائرة انتخابية، تنتخب كل منها عضوين.

[2]- في هذا الإطار فإن قضاء المجلس الدستوري في فرنسا مستقر على أن تحديد الدوائر الانتخابية يجب أن يتم وفقاً لأسس تعتمـد علـى الحجـم السكاني، و بالتالي فإن هذا التحديد يجب أن يخضع للمراجعة بشكل دوري. انظر حول ذلك :

FAVOREU Louis et PHILIP Loüc : "Les grandes décisions du Conseil Constitutionnel", 6 éd., Sirey, 1991, p.688.

[3]- هذا المصطلح في أصله يعود إلى حاكم ولاية ماساشوستيس الأمريكية في القرن التاسع عشر، المدعو جيري Gerry، الذي اشتهر بمهاراته فـي تشريح أو تمزيق الدوائر الانتخابية.

[4]- انظر في ذلك المثال الذي طرحناه سابقاً.

[5]- في سورية اعتمد قانون الانتخابات العامة التقسيم الإداري كأساس لتقسيم الدوائر الانتخابية مع استثناء وحيد يتعلق بمحافظة حلب، حيث نصـت المادة /13/ من هذا القانون : "تعتبر كل محافظة دائرة انتخابية، باستثناء محافظة حلب التي تقسم إلى دائرتين : آ-مدينة حلب، ب-مناطق محافظة حلب".

الجدول الانتخابي La liste électorale هي قائمة بأسماء الأشخاص أصحاب الحق في الاقتراع في كل دائرة انتخابية، يتم تحريرها حسب الترتيب الأبجدي. و في هذا الصدد سوف نتناول أهمية جداول الانتخاب، و خصائصها و كيفية ضمان سلامتها.

I-أهمية الجداول الانتخابية

تعتبر الجداول الانتخابية عنصراً أساسياً في العملية الانتخابية، فالقيد في جداول الانتخاب يعد شرطاً لممارسة حق الانتخاب لمن يتمتعون بحق الانتخاب قانوناً.

و القيد في الجدول الانتخابي الخاص بدائرة انتخابية ما يتطلب توافر رابطة ما بين الناخب المراد قيـده و هذه الدائرة الانتخابية : سكن (كمنزل، أو كإقامة بحكم الوظيفة...)، إثبات الناخب أن له مصلحة جدية في ذلـك (كدفع الضرائب المحلية للبلدية التي تكون الدائرة الانتخابية في نطاقها...).

و التسجيل في الجداول الانتخابية هو أمر إلزامي، و على أصحاب العلاقة طلب تسجيلهم، أي أن التسجيل لا يتم بشكل تلقائي من قبل الإدارة. و لا يمكن تسجيل الناخب إلا في جدول انتخابي واحد خاص بإحدى الدوائر الانتخابية، حيث لا يمكن للناخب سوى التصويت مرة واحدة في كل عملية انتخابية، و في الدائرة التـي يوجـد فيها الجدول الانتخابي المقيد فيه اسمه. و بالتالي يساهم وجود الجدول الانتخابي بأن يكون التمثيل النـاجم عـن الانتخاب صحيحاً، و يحد من إمكانية التزوير الانتخابي La fraude électorale[1]، و حتى في حالة التزوير و تقرير إعادة الانتخاب في دائرة ما يساهم في تحديد من يحق له الانتخاب في هذه الدائرة، كذلك الأمر في حالـة تقرير إجراء انتخابات جزئية أو فرعية L'élection partielle بسبب شغور أحد المقاعد في البرلمان.

II-خصائص الجداول الانتخابية

تتميز الجداول الانتخابية بأنها عامة و دائمة : فعمومية الجداول الانتخابية تقضي بـأن هـذه الجـداول لا ترتبط بانتخابات معينة و إنما تكون معتمدة و صالحة في كل عملية اقتـراع ذي طبيعـة سياسـية (انتخابـات رئاسية، برلمانية، محلية، استفتاء)، أما صفة الديمومة للجداول الانتخابية فتقضي بأن لا يجوز شطب أو حـذف اسم شخص من الجداول الانتخابية إلا إذا فقد صفة الناخب.

و في هذه الحالة الأخيرة، أي شطب أو حذف اسم شخص من الجداول الانتخابية، يكون عبء الإثبات على من يدعي العكس. فالشخص المقيد اسمه في الجداول الانتخابية لا يمكن مطالبته بتقديم الدليل علـى اسـتمرار تمتعه بصفة الناخب، أما الشخص غير المقيد في الجداول الانتخابية و يطلب تسجيله فعلية إثبات تمتعه بصـفة الناخب.

III-ضمان سلامة الجداول الانتخابية

يتضمن قانون الانتخاب عادةً كيفية تنظيم الجداول الانتخابية بدقة، و ذلك لضمان سلامة هذه الجداول مـن التزوير، لأنها كما ذكرنا تعتبر عنصراً أساسياً في العملية الانتخابية. و من هذه الضمانات :

- ♦ ضرورة إجراء مراجعة سنوية لجداول الانتخاب و ذلك لإضافة أسماء من اكتسبوا صفة الناخب أو الـذين أهملوا في تسجيل أسمائهم في الجداول سابقاً، و حذف أسماء من فقدوا هذه الصفة.
- ♦ ضرورة عرض الجداول الانتخابية التي تعد سنوياً في الأماكن العامة التي يحددها القانون. و هذا الإجراء على درجة كبيرة من الأهمية، لأنه يسمح لكل شخص يتمتع بصفة الناخـب Électorat إذا أهمـل إدراج

---

[1]- إن وجود الجدول الانتخابي (أو كما يسمى في بعض الدول كلبنان بلائحة الشطب) في كل قلـم اقتـراع Le bureau de vote، يسـمح بشـطب اسم الناخب من خلال التوقيع بجانبه في جدول الانتخاب الموجود في القلم L'émargement، مما يسمح بسهولة عند فرز الأصوات من مقارنة عدد الناخبين المقيدين في الجدول الانتخابي الذين قاموا بالإدلاء بأصواتهم في مركز قلم الاقتراع، و مقارنتها مـع عـدد المغلفـات أو أوراق الاقتـراع الموجودة في صندوق اقتراع هذا القلم.

اسمه بدون حق في الجداول الانتخابية أن يطلب إدراج اسمه في هذه الجداول، كما أنها تمكن كل صاحب مصلحة المطالبة بحذف اسم شخص ما من الجداول الانتخابية لأنه لا يتمتع بصفة الناخب، و بالتالي أدرج أسمه بدون حق. و في حال عدم حل النزاع إدارياً حول ذلك، يمكن لصاحب المصلحة اللجوء إلى القضاء المختص أو القاضي الانتخابي Le juge éléctoral لاستصدار حكم يقضي بإدراج أو حذف اسم من الجداول الانتخابية.

و نتيجة لهاتين الضمانتين يتمكن كل ذي مصلحة من الطعن أمام القضاء في نتائج الانتخابات، مستنداً في دفعه على عدم سلامة جداول الانتخاب، إذا كان من شأن ذلك التأثير على نتيجة الانتخاب.

ثالثاً- المرشحون

المرشح Le candidat هو الشخص الذي يأمل في الوصول إلى ولاية انتخابية Mandat و تتوفر فيه الشروط القانونية للترشيح و يكون إيداع ترشيحه مقبولاً. و في هذا الصدد سوف نتناول المبدأ العام في الترشيح، و القيود الواردة عليه، و كيفية إيداع أو إعلان الترشيح.

I- المبدأ العام

المبدأ العام للترشيح في النظام الديمقراطي يقضي بجواز الترشيح لكل شخص تتوافر فيه الشروط القانونية للترشيح، و ذلك إعمالاً لمبدأ المساواة أمام القانون الذي تقره أغلب دساتير الدول.

و المبدأ العام للترشيح يفترض حرية الترشيح و المساواة في الترشيح، أي يجب أن لا يتضمن القانون نوعاً من التمييز بين المرشحين. بيد أن عدداً من الدول تأخذ بما يسمى بـالتمييز الإيجابي La discrimination positive، حيث أن دساتيرها أو قوانين الانتخابات فيها تحفظ حصة Quota معينة من المقاعد في البرلمان لبعض الفئات التي تكون حظوظ نجاحها في الانتخاب ضئيلة جداً إذا لم تقرر لها هذه الحصة : ففي بعض الدول، و خصوصاً منها الاسكندنافية، تحفظ حصة من المقاعد في برلماناتها للنساء تصل إلى حد 50%[1]، و في لبنان حيث أن هناك حصصاً محددة لكل طائفة دينية من مقاعد البرلمان[2]، و في سورية أيضاً فقد حفظت، كما سنرى لاحقاً، حصة كحد أدنى من مقاعد مجلس الشعب للعمال و الفلاحين.

II- قيود الترشيح

على الرغم من أن المبدأ العام يقضي بحرية الترشيح لكل شخص، فإن هناك بعض القيود التي قد تمنع بعض الأشخاص من إعلان ترشيحهم، و تتعلق هذه القيود بعدم أهلية الترشيح، و التمانع.

---

[1]- في فرنسا قرر المجلس الدستوري (قراره الصادر بتاريخ 18 تشرين الثاني 1982) عدم دستورية القانون الذي يحدد أنصبة أو حصصاً انتخابية بحسب الجنس، و ذلك بمناسبة طعن قدم ضد مشروع قانون الانتخابات البلدية الذي أقره البرلمان بمجلسيه و الذي ينص على أن كل لائحة انتخابية في كل دائرة انتخابية لا يمكن أن تضم أكثر من 75% من المرشحين، و هذا النص أقره مجلسا البرلمان بشبه إجماع و ذلك لزيادة تمثيل النساء في المجالس البلدية. و قد اعتمد المجلس الدستوري في إعلان عدم دستورية هذا النص إلى الفقرة /4/ من المادة /3/ من الدستور الذي يكفل لجميع المواطنين من الجنسين تمتعهم بحقوقهم السياسية، إضافة للمادة /6/ من إعلان حقوق الإنسان و المواطن التي تنص على أن جميع المواطنين متساوون في القبول في المناصب و المراكز و الوظائف العامة وفقاً لأهليتهم و بدون تمييز.

[2]- وزعت المقاعد البرلمانية في المجلس النيابي اللبناني بشكل متساو بين المسلمين و المسيحيين، و حدد عدد المقاعد في كل دائرة انتخابية لكل طائفة بنسبة ما تمتلك هذه الطائفة من ناخبين. حول التمثيل الطائفي في البرلمان اللبناني انظر : الدكتور أحمد سرحال : "النظم السياسية و الدستورية في لبنان و الدول العربية"، مرجع سابق، ص 199 و ما يليها، كذلك انظر الدكتور إبراهيم عبد العزيز شيحا : "القانون الدستوري و النظم السياسية، مرجع سابق، الجزء الثاني، ص 113 و ما يليها.

1- عدم أهلية الترشيح

نقصد بعدم أهلية الترشيح L'inéligibilité بالمعنى الواسع وضع من لا يستوفي الشروط القانونية التي تتيح له أن يترشح للانتخاب. و شروط الترشيح القانونية يجب، لكي تتوافق مع المفهوم الديمقراطي، أن لا تكون شديدة، حتى تسمح قدر الإمكان لأوسع نطاق للمشاركة الشعبية في الترشيح. فشروط الترشيح متعددة و تختلف من دولة إلى أخرى، و في العموم تكون هذه الشروط أقسى من تلك التي يجب أن تتوافر في الناخب.

أما عدم أهلية الترشيح بالمعنى الضيق فنقصد بها منع حق الترشيح عن بعض الأشخاص الذين تتوافر فيهم الشروط القانونية للترشيح، و ذلك بسبب ممارستهم بعض الوظائف الحساسة (محافظ، قائد منطقة عسكرية، رئيس محكمة عليا...) و ذلك لضمان نزاهة الانتخاب. و لذلك نجد أن بعض القوانين تذهب إلى محاولة التوفيق بين عدم حرمان هذه الفئات من حق الترشيح و ضمان نزاهة الانتخاب، من خلال منعهم فقط من الترشيح في الدائرة التي يمارسون فيها وظائفهم.

2- التمانع

التمانع L'incompatibilité هو عدم توافق أو تعارض الولاية البرلمانية Mandat parlementaire مع عدد معين من الولايات الانتخابية الأخرى و الوظائف العامة و النشاطات الخاصة، و ذلك من أجل صون استقلال المنتخبين تجاه السلطات العامة و القوى الخاصة. و حالات التمانع تختلف من دولة إلى أخرى.

III- إيداع أو إعلان الترشيح

لا يكفي في الشخص أن تتوافر فيه الشروط القانونية للترشيح، فقوانين الانتخابات تفرض على الشخص، المتوفرة فيه شروط الترشيح و يرغب في ترشيح نفسه، بعض الشكليات و المدد : تقديم طلب لدى إحدى الجهات الإدارية المعنية خلال مدة محددة، إيداع تأمين ما كقرينة على جدية الانتخاب، لائحة بممتلكات المرشح...الخ.

و عملية إعلان الترشيح La candidature، تسهم في وضوح الانتخابات، من خلال تحديد عدد المرشحين، و تعريف الناخبين بأسماء المرشحين قبل فترة من عملية الاقتراع. و هذا الأمر يشكل مظهراً من مظاهر الوضوح القانوني (الشفافية) الذي يعتبر من أهم تطبيقات دولة القانون على الصعيد السياسي.

رابعاً- الحملة الانتخابية

الحملة الانتخابية La compagne électorale هي الفترة التي تسبق الانتخاب، و يسمح فيها للمرشحين بعرض أفكارهم. و ينظم القانون مدة الحملة الانتخابية و الأحكام المتعلقة بكيفية ممارسة الحملة الانتخابية و تمويلها و سقف الإنفاق على ذلك، مما يؤدي إلى ضمان سلامة العميلة الانتخابية قدر الإمكان.

I- تمويل الحملة الانتخابية و سقفها

في الحقيقة إنّ تمويل الحملات الانتخابية Le financement de la compagne électorale، سواء الرئاسية أو البرلمانية...، يكلف مبالغاً كبيرة : صور، إعلانات، منشورات، أوراق انتخابية، نفقات فريق الحملة...الخ. و هذا يؤدي إلى نوع من التمييز، غير المقبول به ديمقراطياً، بين المرشحين بحسب قدراتهم

المالية. و لذلك فإن أغلب دول العالم تحدد كيفية تمويل الحملة الانتخابية و سقفها لتحقيق نوع من المساواة في تكافؤ الفرص بين المرشحين.

II- ممارسة الدعاية الانتخابية

الدعاية الانتخابية La propagande électorale هي مجموعة الأعمال التي تجري في خلال الحملة الانتخابية لتأمين انتخاب المرشح، و ذلك من خلال الإعلان عن برنامجه الانتخابي و مديح كفايته و اعتباره، و ذلك بواسطة المنشورات و الاجتماعات و...و وسائل الإعلام خصوصاً. و يخصص قانون الانتخاب عادةً أحكاماً مفصلة تسوسها مبادئ الحرية و المساواة بين المرشحين، حيث يحدد القانون الأعمال الدعائية المسموح بممارستها، و أساليب تنظيمها[1].

و في هذا الإطار يتوجب أن تقف أجهزة السلطة العامة، بأشخاصها و وسائلها و إمكانياتها المادية، موقف الحياد، أي على مسافة واحدة من جميع المرشحين : الموالين لها و المعارضين.

و باعتبار أن وسائل الإعلام المرئية و المسموعة لها أهمية كبيرة كوسيلة للدعاية و إقناع الجمهور، فإن المشرع في معظم الدول الديمقراطية عالج بأحكام محددة مسألة الدعاية الانتخابية عن طريق البث الإذاعي و التليفزيوني[2].

المطلب الرابع
سير الانتخاب

إضافةً لتنظيم الانتخاب، ينظم المشرع من خلال قانون الانتخاب كيفية ممارسة الاقتراع Scrutin، و يضع الضمانات التي تكفل حسن سير الانتخاب.

أولاً- التصويت الاختياري و التصويت الإلزامي

إن ممارسة الناخب لعملية التصويت قد يكون أمراً إلزامياً، أو يترك للناخب الحرية في ممارسة ذلك أو عدم ممارسته.

و في الواقع فإن أغلب دول العالم تأخذ بمبدأ التصويت الانتخابي الاختياري Le vote facultatif، أي أن ممارسة الناخب لعملية التصويت أمراً متروكاً لخياره، و هذا ما ذهب إليه المشرع في سورية. و لكن هذا الأمر يؤدي إلى تغيب عدد كبير من الناخبين عن ممارسة التصويت L'abstentionnisme، مما يؤثر على العملية الانتخابية و الحياة السياسية. لذلك فإن عدداً قليلاً من الدول (مثل : بلجيكا، إيطاليا، هولندا، أستراليا،

---

[1] - في الواقع أصبح الفقه السياسي و الدستوري يستخدم مصطلح التسويق السياسي Marketing politique للدلالة على طرق دراسات السوق و الدعاية التجارية للحملات الانتخابية. و يضمن التسويق السياسي عادةً استعانة المرشح أو اللائحة الانتخابية بشركة خدمات تنظم الحملة الانتخابية بكاملها أو بجزء منها، و تستخدم هذه الشركات في ذلك تقنيات (مشتقة من علم الاجتماع و النفس و الإحصاء ...) لاكتساب معرفة دقيقة بالناخبين و الرسالة التي يمكن توجيهها إليهم لإقناعهم.

[2] - و من الأمور التي تهتم بتنظيمها قوانين الانتخاب مسألة استطلاعات الرأي Les sondages، المنتشرة في دول الديمقراطيات المتطورة بشكل واسع، لأنها تعطي مؤشرات تقريبية حول النتائج المتوقعة للانتخاب. و هذه الاستطلاعات تعتبر نوعاً من الدعاية الانتخابية نظراً لأنها تؤثر كثيراً على الناخبين المترددين الذين لم يقرروا المرشح الذي سيصوتون له.

البرازيل...) أخذت بمبدأ التصويت الإلزامي أو الإجباري Le vote obligatoire لتجنب تغيب الناخبين عـن الإدلاء بأصواتهم، من خلال فرض بعض العقوبات على المتغيبين عن الإدلاء بأصواتهم.

ثانياً- التصويت العلني و التصويت السري

يعتبر مبدأ التصويت السري Le vote secret من أهم ضمانات حرية التصويت، بينما يسمح التصـويت العلني Le vote public بممارسة عدة أشكال من الضغط على الناخب. لذلك فإن أغلب دول العـالم اعتمـدت مبدأ الاقتراع السري، من خلال ضرورة مرور الناخب في الغرفة السرية أو المعزل Isoloire[1] لإملاء ورقته الانتخابية Bulletin de vote، و وضعها ضمن مغلف Enveloppe قبل وضـعها فـي صـندوق الاقتـراع Urne، و إلغاء أية ورقة انتخابية تحمل إشارة يمكنها أن تدل على هوية الناخب.

ثالثاً- نزاهة الانتخاب

يقصد بنزاهة الانتخاب La sincérité du scrutin، احترام صوت الناخب، بحيث تأتي نتيجة الانتخـاب متفقة مع حقيقة أصوات الناخبين. و أشكال المساس بنزاهة الانتخاب متنوعة:

-الضغط على الناخبين بالترهيب و الترغيب : إذا كان تهديد الناخبين جسدياً أو مادياً أصبح نادراً، فإن شـراء الأصوات يعتبر من أهم وسائل الضغط على الناخبين.

-التزوير : تصويت من ليس لهم الحق في الانتخاب، إضافة أوراق بدون مقترعين، تبديل أوراق الاقتـراع، أو الغش أثناء فرز الأصوات.

و لذلك فإن قوانين الانتخاب عادةً تضع أحكاماً دقيقة فيما يتعلق بعملية التصويت و فـرز الأصـوات Le dépouillement من خلال حضور مندوبين Délégués يمثلون جميع المرشحين خلال عمليتي التصويت و الفرز[2]، إضافة لأحكام تتعلق بجرائم الانتخاب و عقوباتها، و كيفية ممارسة الطعن القضائي في نتائج الانتخاب في حال المساس بنزاهته.

---

[1]- إنّ عدم وجود المعزل يعتبر مخالفة من شأنها إبطال الانتخاب (قرار مجلس الدولة الفرنسي، 7 كانون الثاني 1972، انتخابـات بلديـة Laran، المجموعة ص 1007)، أما عدم مرور بعض الناخبين في المعزل فإن أحكام مجلس الدولة الفرنسي حول هذا الموضوع مختلفة بحسب نسبة هؤلاء الناخبين، أو بحسب الظروف المادية التي لم تسمح بمرورهم في المعزل.

[2]- هناك بعض الدول أخذت تستخدم الآلة الانتخابية La machine à voter في عمليتي التصويت و الفرز مما يجنب تزوير الانتخاب.

المطلب الخامس
نظام الانتخاب

مع التوسع في قاعدة الهيئة الناخبة عن طريق إقرار نظام الاقتراع العام، و مع بروز الأحزاب السياسية، لم يعد مقبولاً أن يكون البرلمان ممثلاً للأمة كهيئة مجردة، بل على البرلمان أن يمثل جميع المواطنين بحقائقهم المختلفة و أمانيهم المتنوعة و مصالحهم المتفاوتة لكي لا نقول المتعارضة. وهذا الأمر لن يتم إلا باعتماد النظام الانتخابي الأمثل Le système électoral Idéal و الذي بمقتضاه يصل إلى البرلمان قدر الإمكان نواب يمثلون مختلف التيارات و الاتجاهات الموجودة بين الشعب. بهذا الصدد نرى أن الأنظمة الانتخابية تختلف من دولة إلى أخرى و ذلك تبعاً لعدة ظروف خاصة بكل منها (تاريخية، اجتماعية، اقتصادية، سياسية، ثقافية...). وهذه الأنظمة الانتخابية لها دور هام في تحديد نتائج الانتخاب الاتجاه السياسي للأغلبية في البرلمان المنتخب). و في هذا الإطار سوف ندرس أهم هذه الأنظمة الانتخابية بمقارنة بعضها ببعض، و تحديد آثار كل منها[1].

أولاً- الانتخاب المباشر و الانتخاب غير المباشر

الانتخاب المباشر Suffrage direct و هو الذي بمقتضاه يقوم الناخبون بانتخاب البرلمانيين مباشرة دون وسيط، أي أن الانتخابات تتم على درجة واحدة. أما الانتخاب غير المباشر Suffrage indirect فيتم على درجتين، بحيث يقتصر دور الناخبين على انتحاب مندوبين (يشكلون مجمعاً انتخابياً)، و هؤلاء المندوبون هم الذين يقومون في مرحلة ثانية بانتخاب البرلمانيين.

من ظاهر الأمر يمكن القول : إنّ طريقة الانتخاب المباشر هي الأقرب إلى مفهوم الديمقراطية الحقيقي[2] و أغلب الدول المعاصرة تأخذ بهذه الطريقة لانتخاب البرلمان، ولكن لا يزال معمولاً بطريقة الانتخاب غير المباشر في بعض الدول لانتخاب المجلس الثاني في الدول التي يتكون البرلمان فيها من مجلسين.

ثانياً- الانتخاب الفردي و الانتخاب بالقائمة

الانتخاب الفردي Scrutin uninominal هو الذي بمقتضاه يقوم الناخبون في دائرة انتخابية معينة بانتخاب نائب واحد يمثلهم في البرلمان . و بذلك يقسم إقليم الدولة في نظام الانتخاب الفردي إلى دوائر انتخابية صغيرة بحيث يجب أن يتطابق عدد هذه الدوائر مع عدد المقاعد في البرلمان.

أما في الانتخاب بطريق القائمة Le Scrutin de liste فيقوم الناخبون في كل دائرة انتخابية بانتخاب عدة نواب يمثلونهم في البرلمان. و بذلك يقسم إقليم الدولة في نظام الانتخاب بالقائمة إلى عدد من الدوائر الانتخابية الكبيرة (عادة كل إقليم يشكل دائرة انتخابية) أو تشكل الدولة كلها دائرة انتخابية. و للانتخاب بطريق القائمة عدة

---

[1]- في الواقع إن الأنظمة الانتخابية ليست حيادية، بل إنها تمارس تأثيراً كبيراً في تمثيل القوى السياسية و في نمط الحكم على السواء. و اختيار أحد هذه الأنظمة لا ينجم عن اعتبارات نظرية أو تقنية فحسب، بل ينجم أو يأخذ بعين الاعتبار النتيجة المتوقعة في الحسبان، و ذلك في ضوء المعطيات السياسية الموجودة في الدولة. لذلك نجد أنّ الأغلبية أو من في السلطة تسول لها نفسها دائماً العمل على تبني نمط انتخاب يبدو لها أنه الأفضل لتحقيق مصالحها.

[2]- إنّ نظام الانتخاب المباشر على درجة واحدة يمكن الناخبين من اختيار أعضاء البرلمان دون إمكانية التأثير أو الضغط المباشر على الهيئة الناخبة التي تكون عريضة جداً بحيث يصعب السيطرة عليها، أما في نظام الانتخاب غير المباشر أي على مرحلتين فيمكن بسهولة الضغط على الناخبين في المرحلة الثانية أي على هيئة المندوبين المنتخبة من أجل انتخاب أعضاء البرلمان.

أشكال : فهناك أسلوب الاقتراع للوائح المكتملة La liste complète و اللوائح غير المكتملة La liste incomplète. فالاقتراع وفق اللوائح المكتملة يؤدي إلى أسلوب الاقتراع بموجب القوائم المغلقة Le Scrutin de liste bloquée، أي أن الناخب يلتزم بالتصويت لصالح إحدى القوائم دون أي تعديل و متقيد بترتيب أسماء المرشحين الوارد في اللائحة. أما الاقتراع وفق اللوائح غير المكتملة يسمح بالأخذ بأسلوب المزج بين اللوائح Le panachage، أي أن الناخب ليس مجبراً بالتصويت لصالح إحدى اللوائح المتنافسة، بل يملك تشكيل لائحته الانتخابية بالجمع بين أسماء المرشحين الواردة في اللوائح الانتخابية المتنافسة. و هناك أسلوب التصويت مع التفضيل Le vote préférentiel في حال اعتماد نظام الانتخاب النسبي، حيث يستطيع الناخب تغيير ترتيب أسماء مرشحي القائمة الواحدة و عدم الالتزام بالترتيب الموجود في اللائحة و التي تمثل رأي الحزب أو الجماعة السياسية التي تدعم هذه اللائحة.

و بهذا يتضح لنا أهم مزايا كل من النظامين و كل نظام يحاول تلافي عيوب الآخر :

فالانتخاب الفردي يمكن الناخبين من معرفة المرشحين معرفة شخصية و بالتالي تمكنهم من الاختيار بشكل أفضل، فهو يمتاز بالبساطة و السهولة، كما أن البرلماني من جهة أخرى يكون أوثق صلة بناخبيه مما يمكنه من نقل رغباتهم إلى البرلمان، وبذلك نتجنب أحد مساوئ الانتخاب بالقائمة حيث يجهل الناخب في أغلب الأحيان شخصية المرشحين الذي سوف ينتخبهم، و كذلك الأمر نتجنب خداع الناخبين إذا اعتمد نظام الانتخاب بالقائمة المغلقة Scrutin de liste bloquée (الناخب في هذه الحالة لا يملك سوى التصويت لإحدى القوائم دون أن يتمكن من إدخال تعديلات عليها أو تغيير ترتيب الأسماء داخل اللائحة) لأن الأحزاب تقوم عند تشكيل قوائمها الانتخابية بوضع اسم شخصية مرموقة على رأس القائمة ثم تضع بعد ذلك أسماء شخصيات مجهولة سياسياً. فالانتخاب بطرق القائمة المغلقة يدعم دور الأحزاب في السيطرة على عملية الانتخاب، و ذلك لأن المرشح يعتبر أن حظه في الفوز لن يكون كبيراً إلا إذا كان اسمه في رأس القائمة التابعة لحزبه أما إذا كان اسمه في نهاية القائمة فيكون حظه في الفوز معدوماً. لذلك تلعب القيادات الحزبية دوراً أساسياً و لو كان غير مباشر في تحديد الشخصيات التي ستدخل البرلمان، فبذلك يخضع المرشح خضوعاً تاماً لتعليمات هذه القيادات الحزبية حتى بعد انتخابه و دخوله البرلمان و ذلك لتأمين انتخابه في المرة القادمة.

أما أهم مزايا الانتخاب بالقائمة فهو تحويل عملية الانتخاب إلى مفاضلة بين برامج انتخابية Plats-formes تعكس مبادئ الأحزاب المتنافسة، و بذلك نتجنب أهم مساوئ الانتخابات الفردية و هو المفاضلة بين أشخاص تلعب فيها الصلات و العلاقات العائلية و الدينية دوراً أساسياً. فالانتخاب بالقائمة يرفع من المستوى السياسي للناخبين بحيث تصبح اهتماماتهم بالمسائل العامة أكثر لأنه مطلوب منهم المفاضلة بين برامج سياسية و ليس مفاضلة ضيقة بين أشخاص.

ثالثاً- الانتخاب بالأغلبية و الانتخاب على أساس التمثيل النسبي

إذا كان الانتخاب بالأغلبية Le Scrutin majoritaire يتم في معظم الدول على أساس الانتخاب الفردي فإنه يمكن أن يكون في بعض الدول على أساس الانتخاب بالقائمة، أما الانتخاب على أساس التمثيل النسبي Représentation Proportionnelle فلا يمكن أن يكون إلا على أساس الانتخاب بالقائمة. وفي الحقيقة إنّ التفرقة القائمة بين نظام الانتخاب بالأغلبية و نظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي هي تفرقة قائمة على كيفية تحديد النتيجة. و الأخذ بأحد النظامين له أثر هام و أحياناً حاسم في تحديد لون أو اتجاه البرلمان المنتخب.

I-نظام الانتخاب بالأغلبية

يقصد بنظام الانتخاب بالأغلبية أنّ المرشح (أو القائمة) الذي يحصل على أغلبيـة الأصـوات الصـحيحة المدلى بها suffrages exprimés في الدائرة الانتخابية يفوز في الانتخابات. و نظام الانتخاب بالأغلبية إما أن يتم بالأغلبية البسيطة أو النسبية و يجري على دورة واحـدة Scrutin majoritaire á un seul tour، أو أن يتم بنظام الأغلبية المطلقة و يجري على دورتين Scrutin majoritaire á deux tours.

1-نظام الانتخاب بالأغلبية على دورة واحدة

نظام الانتخاب بالأغلبية على دورة واحدة مطبق في الولايات المتحدة وفـي بريطانيـا و بعـض الـدول الأنكلوساكسونية، و بموجب هذا النظام فإن المرشح الذي يحصل على أكبر عدد من الأصوات الصحيحة المدلى بها، أي الأغلبية البسيطة أو النسبية Majorité relative، يعتبر فائزاً في الانتخابـات مهمـا كانـت نسـبة الأصوات الحاصل عليها من مجموع الأصوات الصحيحة المدلى بها في الانتخابات.

في الحقيقة هذا النظام الانتخابي قد يؤدي إلى نتائج غريبة في الدول التي يوجد فيها العديد من الأحزاب بحيث ينتخب برلمان لا يمثل أغلبية الناخبين : فمثلاً لو فرضنا أنه في دائرة انتخابية خمسة مرشحين و حصل المرشح الأول على 4000 صوت و المرشح الثاني على 3500 صوت و الثالث على 3000 صوت و الرابع على 2500 صوت و الخامس على 1000 صوت، في هذه الحالة المرشح الأول هو الذي فاز بالمقعد النيابي عن هذه الدائرة الانتخابية رغم أنه لا يمثل أغلبية الأصوات المدلى بها في الانتخابات، ففي مثالنا لم يحصل المرشح الأول سوى على أقل من 20% من مجموع الأصوات المدلى بها في دائرته الانتخابية، و على الرغم من ذلك فاز بالمقعد النيابي عن هذه الدائرة. فلو عممنا ما جرى في هذه الدائرة الانتخابية لحصلنا على برلمان لا يمثل سوى أقلية الناخبين الذين أدلوا بأصواتهم. حتى في الدول التي يوجد فيها حزبان قويان فقط كالولايات المتحدة (الديمقراطي و الجمهوري) و بريطانيا (العمال و المحافظين) قد نحصل على نتائج غير عادلة. ففي بريطانيا، كما سنرى لاحقاً، أظهرت الدراسات بأن الفرق بين عدد المقاعد التي يحصل عليها الحزبان المتنافسان (المحافظين و العمال) لا يتناسب البتة مع الفرق بين نسبة الأصوات التي حصل عليها كل حزب.

2-نظام الانتخاب بالأغلبية على دورتين

هذا النظام هو أقل سوءاً من حيث الآثار من النظام السابق. فطبقاً لهذا النظام لا يكفي للفوز فـي الـدورة الأولى الحصول علي الأغلبية البسيطة أو النسبية من عدد الأصوات المدلى بها في الانتخابات، بل يجب علـى المرشح أن يحصل على الأغلبية المطلقة Majorité absolue من عدد هذه الأصوات 50% + صوت واحـد بشرط أن تكون هذه الأغلبية تمثل نسبة محدده (يحددها قانون الانتخاب) من عـدد النـاخبين المسـجلين فـي السجلات الانتخابية للدائرة الانتخابية. فإذا لم تتحقق هذه النتيجة من أول دورة في دائرة انتخابية معينة يلجأ إلى دورة انتخابية ثانية، و لا يسمح للتقدم إليها سوى للمرشحين (أو المرشحين الذين حصلوا على نسبة معينة مـن الأصوات في الدورة الأولى يحددها قانون الانتخاب)، اللذين حصلا على أعلى عدد من الأصوات، و هـذا مـا يسمى بالبلتجة Ballotage. و تكفي الأغلبية البسيطة أو النسبية في الدورة الثانية للفوز في المقعد المخصـص للدائرة الانتخابية.

وهذا النوع من الانتخاب بالأغلبية على عكس الأول يسمح بالتحالفات الانتخابية بين الأحزاب السياسية، و هذه التحالفات قد تكون دائمة (كما هو الحال بين حزب التجمع من أجـل الجمهوريـة .R.P.R و التجمـع

الديمقراطي الفرنسي .U.D.F الذي يضم بدوره تجمع عدة أحزاب صغيرة)، أو مؤقتة (كما حدث مؤخراً في الانتخابات الفرنسية الأخيرة في حزيران 1997 بين الحزب الاشتراكي .P.S و الحزب الشـيوعي .P.C و حزب الخضر Vert)، و من خلال هذه التحالفات يمكن أن تدخل بعض الأحزاب الصغيرة إلى البرلمـان كمـا حصل لحزب الخضر الفرنسي الذي دخل البرلمان لأول مرة في عام 1997، و بـدون تحالفـه مـع الحـزب الاشتراكي ما كان له أن يدخل البرلمان. و لكن هذا النظام الانتخابي مع ما يجره من تحالفات انتخابية قد يمنـع بعض الأحزاب القوية من الوصول إلى البرلمان كما هو حال حزب الجبهة الوطنية الفرنسي (المتطرف) Front National الذي يعتبر ثالث أكبر حزب فرنسي، ففي الانتخابات الأخيرة في حزيران 1997 لم يحصل سـوى على مقعد واحد رغم أنه حصل على نسبة 15% من الأصوات، في حين حصل الحـزب الشـيوعي علـى 33 مقعداً على الرغم من أنه لم يحصل سوى على 9% من الأصوات و حصل حزب الخضر على 7 مقاعد رغـم أنه لم يحصل سوى على حوالي 5% من نسبة الأصوات على المستوى الوطني.

ويبقى أهم عيب يؤخذ على نظام الانتخاب بالأغلبية البسيطة أو المطلقة مسألة تقسيم الـدوائر الانتخابيـة. فبفضل نظام الانتخاب بالقائمة و على أساس التمثيل النسبي نتجنب مسألة صعوبة تقسيم الدوائر الانتخابيـة، و خاصة مسألة توزيع الدوائر الانتخابية بشكل يحابي بعض الأحزاب. فعلى سبيل المثال لو فرضنا أن إقليماً معيناً يستحق حسب مساحته و عدد سكانه مقعدين برلمانيين فقط و أن الناخبين في هذا الإقليم مؤلفون من 40% مـن العمال الذين يسكنون في مركز الإقليم و يدلون بأصواتهم عادة لصـالح مرشـح الحـزب **(أ)** ذي الاتجاهـات العمالية، و أن الـ 60% الباقين من سكان الإقليم هم من المزارعين و ملاك الأراضي و الذين يسـكنون فـي ضواحي الإقليم، و يدلون بأصواتهم عادة لصالح مرشح الحزب **(ب)** ذي الاتجاه المحافظ. فلو قسمنا هذا الإقليم إلى دائرتين انتخابيتين باعتبار مركز الإقليم دائرة انتخابية أولى و ضواحي الإقليم دائرة انتخابية ثانية لحصـل كل من الحزبين **(أ)** و **(ب)** كلاً على مقعد نيابي واحد. أما لو قسمنا الإقليم بطريقة أخرى بحيث جعلنا نصـف مركز المدينة و نصف الضواحي دائرة انتخابية أولى بحيث يكون الناخبين فيها مشكلين من 20% مـن العمـال الذين يدلون بأصواتهم لمرشح الحزب **(أ)** و 30% من المزارعين و الملاك الذين يـدلون بأصـواتهم لمرشـح الحزب (ب)، و جعلنا نصف مركز المدينة الثاني و نصف الضواحي المتبقية دائرة انتخابية ثانية بحيث يكـون الناخبون فيها مشكلين أيضاً من 20% من العمال الذين يدلون بأصـواتهم لمرشـح الحـزب **(أ)** و 30% مـن المزارعين و الملاك الذين يدلون بأصواتهم لمرشح الحزب (ب)، فحسب هـذا التقسـيم يفـوز الحـزب **(ب)** بالمقعدين النيابيين بينما الحزب **(أ)** لن يحصل على أي مقعد.

II- الانتخاب على أساس التمثيل النسبي

إذا كان نظام الانتخاب بالأغلبية يمكن أن يتم بالانتخاب على أساس فردي أو على أساس القائمة، فإن نظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي لا يتم إلا عن طريق الانتخاب بالقائمة. و سـوف نقـوم بتحديـد مفهـوم الانتخاب على أساس التمثيل النسبي، و كيفية حساب الأصوات نظراً لأهمية ذلك في تحديد نتيجة الانتخاب.

1-مفهوم التمثيل النسبي

في الواقع إنّ نظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي أخذ يعم معظم الدول الأوربية الديمقراطية، و من الدول التي لا تعتمد هذا النظام الانتخابي فرنسا[1] و بريطانيا[2]. و السبب في هذا التعميم لنظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي، هو أن هذا النظام يسمح بانتخاب برلمان يمثل قدر الإمكان الاتجاهات المعبر عنها من قبل الهيئة الناخبة. فالأخذ بنظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي يؤدي إلى تلافي بعض العيوب و الانحرافات الموجودة في نظام الانتخاب بالأغلبية.

-فنظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي يحقق قدر الإمكان العدالة في توزيع المقاعد على الأحزاب أو اللوائح المتنافسة، بحيث يحصل كل حزب أو لائحة على عدد من المقاعد البرلمانية بشكل متناسب مع عدد الأصوات التي حصل عليها. و بالتالي يكون البرلمان المنتخب معبراً عن كل الاتجاهات و التيارات المتنافسة.

-و من أهم مزايا الانتخاب على أساس التمثيل النسبي أنه يسمح بدخول الأحزاب الصغيرة إلى البرلمان، دون حاجة لأن تعقد هذه الأحزاب اتفاقات انتخابية قد تكون في بعض الأحيان شاذة.

-إن توزيع أو تقسيم الدوائر الانتخابية لا يمكن أن يلعب أي دور في تحديد اتجاه البرلمان المنتخب لأن الدوائر الانتخابية تكون كبيرة.

و لكن على الرغم من كل هذه الإيجابيات لهذا النظام فهو لا يخلو من العيوب. و أهم هذه العيوب هو التشجيع على كثرة عدد الأحزاب و خاصة وجود عدة أحزاب لها نفس الأهداف و البرامج مما يؤدي إلى تشتيت الأصوات داخل البرلمان و صعوبة إيجاد أغلبية برلمانية قوية تمكنها من تشكيل حكومة. و هذا بدوره يؤدي إلى تشكيل حكومات ائتلافية ينتج عنها أزمات سياسية و بالتالي حالة عدم استقرار سياسي في الدولة (كما يحدث في إيطاليا فمنذ الحرب العالمية الثانية حتى نهاية القرن العشرين تشكلت في إيطاليا سبع و خمسون حكومة، و كما يحدث حالياً في تركيا)[3]. وأيضاً يمكن أن يعاب على نظام الانتخاب على أساس التمثيل النسبي تعقيد و صعوبة عملية فرز الأصوات مما قد يؤدي إلى التلاعب في نتائج الانتخابات، و لكن يمكن أن يرد على ذلك ببساطة

[1]- طبق نظام الانتخاب النسبي في فرنسا في بعض الفترات بالنسبة للانتخابات البرلمانية ثم عدل عنه، و لا يزال نظام الانتخاب النسبي معمولاً به في الانتخابات البلدية و انتخابات البرلمان الأوربي. و منذ فترة قصيرة بدأ موضوع الأخذ بنظام التمثيل النسبي يطفو على سطح المناقشات السياسية بين مؤيدين و معارضين، ويلاحظ أنه توجد انقسامات في الرأي داخل الحزب الواحد، فعندما طرح الوزير الأول السابق آلان جوبيه موضوع التمثيل النسبي لاقى معارضة شديدة في وسط حزبه (الحزب الديغولي و المسمى بحزب التجمع من أجل الجمهورية .R.P.R). و كانت الأسباب المعلنة لهذه المعارضة هو أن الأخذ بنظام التمثيل النسبي مع وجود العديد من الأحزاب قد يؤدي إلى عدم الاستقرار السياسي (أو بالأحرى عدم الاستقرار الحكومي) كما هو الحال في إيطاليا، و لكن في الحقيقة كان السبب الجوهري وراء هذه المعارضة هو منع حزب الجبهة الوطنية Front National المتطرف من الحصول على عدد كبير من المقاعد. فهذا الحزب حصل في الانتخابات الأخيرة في حزيران 1997 على 15% من مجموع الأصوات المدلى بها، فلو كانت فرنسا تأخذ بالنظام التمثيلي لحصل هذا الحزب على حوالي تسعين مقعداً في البرلمان (من أصل 577 نائباً يشكلون الجمعية الوطنية Assemblée nationale، في حين لم يحصل في هذه الانتخابات التي تقوم على الانتخاب الفردي بالأغلبية على دورتين سوى على مقعد واحد.

[2]- في بريطانيا يعود عدم الأخذ بنظام التمثيل النسبي لأسباب تعود للمحافظة على التقاليد المتبعة، و يعود كذلك إلى طبيعة الصراع بين القوى السياسية الموجودة، فعندما بدأ نظام التمثيل النسبي يعم الدول الأوربية في النصف الثاني من هذا القرن، بدأ حزب الأحرار Parti Libéral (الحزب الثالث في بريطانيا) بالأفول (حصل فقط على 2.5% في انتخابات 1951) و لم يبق في الصراع سوى الحزبين الأساسيين (العمال Parti Travaillste و المحافظين Conservateurs) اللذين تتفق مصالحهما الانتخابية بالأخذ بنظام الانتخاب الفردي بالأغلبية.

[3]- لذلك فإن بعض الدول تشترط الحصول على حد أدنى من نسبة الأصوات ليتمكن أي حزب من الدخول إلى البرلمان، فحسب الدستور الألماني الأحزاب التي تحصل على أقل من 5% من الأصوات المدلى بها في الانتخابات ليس لها الحق أن تتمثل في المجلس الاتحادي للبرلمان المسمى Bundestag.

بوجود المعلوماتية. و لكن الذي تجدر الإشارة إليه في هذا المجال هو أن طريقة حساب الأصوات قد تؤثر على نتائج الانتخابات.

2-كيفية حساب الأصوات

من حيث المبدأ تحصل كل لائحة انتخابية على عدد من المقاعد يتناسب مع نسبة الأصوات التي حصـلت عليها كل منها. و يبدو من الناحية النظرية هذا المبدأ بسيطاً جداً، و لكن الواقع يدل على أن تطبيقه يظل أمـراً دقيقاً و المثال التالي يوضح ذلك :

فلو فرضنا مثلاً أنّ دائرة انتخابية معينة كان فيها خمس لوائح انتخابية هي **(أ)**، و (ب)، و (ج)، و (د) و **(و)** تتنافس على عشرة مقاعد انتخابية و كان عدد الأصوات التي أدلي بها في الانتخابـات 100000 صـوت. فنقوم بداية بإيجاد ما يسمى بالحاصل الانتخابي Quotient électoral و هو نتيجة قسمة عدد الأصوات المدلى بها على عدد المقاعد فيكون هذا الحاصل في مثالنا 10/100000 = 10000 صوت.

و لو فرضنا أيضاً في مثالنا أن : اللائحة (أ) حصلت على 39000 صوت
اللائحة (ب) حصلت على 25000 صوت
اللائحة (ج) حصلت على 23000 صوت
اللائحة (د) حصلت على 7000 صوت
اللائحة (و) حصلت على 6000 صوت

فتكون نتيجة كل لائحة من المقاعد حسب الحاصل الانتخابي هو التالي : اللائحة (أ) = 3 مقاعد، اللائحـة (ب) = 2 مقعد، اللائحة (ج) = 2 مقعد، أما اللائحتان (د) و (و) لم تحصلا على أي مقعد.

و لكن بقي لدينا 3 مقاعد لم توزع و عدد من الأصوات لم تمثل و هي : 9000 صوت من اللائحة (أ)، 5000 صوت من اللائحة (ب)، 3000 صوت من اللائحة (ج)، و 7000 صوت للائحة (د) و 6000 صوت للائحة (و) فكيف توزع المقاعد المتبقية على الأصوات المتبقية؟ بهذا الصدد هناك طريقتان و لكل منهما تأثير على نتائج الانتخابات.

-الطريقة الأولى و تسمى نظام الأقوى من الرواسـب أو البـواقي Le système du plus fort reste و بموجبه تعطى المقاعد المتبقية بالترتيب للوائح التي تملك أكبر عدد من الأصوات المتبقية بعد التوزيـع الأول حسب الحاصل الانتخابي. فحسب مثالنا المطروح تحصل اللائحة (أ) على مقعد إضافي، و اللائحـة (د) علـى مقعد و اللائحة (و) على مقعد. و بذلك تكون النتيجة النهائية للانتخابات حسب هذه الطريقة كما يلي :

اللائحة (أ) حصلت على 4 مقاعد
اللائحة (ب) حصلت على 2 مقعد
اللائحة (ج) حصلت على 2 مقعد
اللائحة (د) حصلت على مقعد واحد
اللائحة (و) حصلت على مقعد واحد

-الطريقة الثانية وتسمى نظام المعـدل الوسـطي الأقـوى Le système de la plus forte moyenne، فبموجب هذه الطريقة يتم توزيع كل مقعد باق باتباع الطريقة التالية : تعطى كل لائحة انتخابية مقعـداً إضـافياً

وهمياً يزاد إلى عدد مقاعدها التي حصلت عليهم نتيجة الحاصل الانتخابي و يحسب متوسط الأصوات لكل مقعد حصلت عليه كل لائحة فيكون حسب مثالنا المطروح التالي :

اللائحة (أ) حصلت على 3 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 4 مقاعد مقابل 39000 صوت أي بمعدل 9750 صوت لكل مقعد
اللائحة (ب) حصلت على 2 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 3 مقاعد مقابل 25000 صوت أي بمعدل 8333 صوت لكل مقعد
اللائحة (ج) حصلت على 2 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 3 مقاعد مقابل 23000 صوت أي بمعدل 7666 صوت لكل مقعد
اللائحة (د) حصلت على 0 مقعد + 1 مقعد = 1 مقعد وهمي مقابل 7000 صوت أي بمعدل 7000 صوت لكل مقعد
اللائحة (و) حصلت على 0 مقعد + 1 مقعد = 1 مقعد وهمي مقابل 6000 صوت أي بمعدل 6000 صوت لكل مقعد

وبالنتيجة يتضح بأن اللائحة (أ) هي التي تملك أقوى معدل وسطي فتعطي المقعد الإضافي الأول و بـذلك يصبح عدد مقاعدها أربعة، ثم نقوم بنفس العملية لإعطاء المقعد الإضافي الثاني حسب التالي:

اللائحة (أ) حصلت على4 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 5 مقاعد مقابل 39000 صوت أي بمعدل 7800 صوت لكل مقعد
اللائحة (ب) حصلت على 2 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 3 مقاعد مقابل 25000 صوت أي بمعدل 8333 صوت لكل مقعد
اللائحة (ج) حصلت على 2 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 3 مقاعد مقابل 23000 صوت أي بمعدل 7666 صوت لكل مقعد
اللائحة (د) حصلت على 0 مقعد + 1 مقعد = 1 مقعد وهمي مقابل 7000 صوت أي بمعدل 7000 صوت لكل مقعد
اللائحة (و) حصلت على 0 مقعد + 1 مقعد = 1 مقعد وهمي مقابل 6000 صوت أي بمعدل 6000 صوت لكل مقعد

وبالنتيجة يتضح بأن اللائحة (ب) هي التي تملك أقوى معدل وسطي فتعطي المقعد الإضافي الثاني و بذلك يصبح عدد مقاعدها ثلاثة، ثم نقوم بنفس العملية لإعطاء المقعد الإضافي الثالث حسب التالي :

اللائحة (أ) حصلت على4 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 5 مقاعد مقابل 39000 صوت أي بمعدل 7800 صوت لكل مقعد
اللائحة (ب) حصلت على 3 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 3 مقاعد مقابل 25000 صوت أي بمعدل 6250 صوت لكل مقعد
اللائحة (ج) حصلت على 2 مقاعد + 1 مقعد وهمي = 3 مقاعد مقابل 23000 صوت أي بمعدل 7666 صوت لكل مقعد
اللائحة (د) حصلت على 0 مقعد + 1 مقعد = 1 مقعد وهمي مقابل 7000 صوت أي بمعدل 7000 صوت لكل مقعد
اللائحة (و) حصلت على 0 مقعد + 1 مقعد = 1 مقعد وهمي مقابل 6000 صوت أي بمعدل 6000 صوت لكل مقعد

وبالنتيجة يتضح بأن اللائحة (أ) هي التي تملك أقوى معدل وسطي فتعطي المقعد الإضافي الثالث و بـذلك يصبح عدد مقاعدها خمسة مقاعد.

و بذلك نكون قد انتهينا من توزيع المقاعد المتبقية في مثالنا المطروح و تكون النتيجة النهائية هي التالية :

اللائحة (أ) حصلت على 5 مقاعد

اللائحة (ب) حصلت على 3 مقعد

اللائحة (ج) حصلت على 2 مقعد

اللائحة (د) لم تحصل على أي مقعد

اللائحة (و) لم تحصل على أي مقعد

بمقارنة النتائج النهائية حسب طريقتي توزيع المقاعد المتبقية على الأصوات المتبقية نسـتنتج أن الطريقـة الأولى تلعب دوراً في صالح الأحزاب الصغيرة حيث في مثالنا حصلت اللائحة (د) و اللائحة (و) كـلاً منهـا على مقعد و هما يمثلان 7% و 6% من الأصوات المدلى بها في الانتخابات. في حين تلعب الطريقة الثانية في صالح الأحزاب الكبيرة لأنّ النتيجة النهائية المحسوبة بهذه الطريقة تبيّن أنّ اللائحتين (د) و (و) لم تحصلا على أي مقعد.

-طريقة هوندت، تسمى هذه الطريقة بطريقة هوندت Hondt نسبة لعالم الرياضيات البلجيكي الذي وضـعها، و تعطينا نتيجة مماثلة للطريقة التي شرحناها أعلاه حول توزيع البواقي بأسلوب المعدل الوسطي الأقوى. فبموجب هذه الطريقة يمكننا توزيع المقاعد الانتخابية مباشرةً دون المرور بمرحلة الحاصل الانتخابي، و من ثم توزيـع البواقي، و ذلك على النحو التالي : تقسم الأصوات التي نالتها كل لائحة على 1، 2، 3،...ع، و يمثل (ع) عدد المقاعد المخصصة للدائرة الانتخابية، ثم نصنف المعدلات الوسيطة بترتيب تناقصي حتى نصل إلى العـدد ع

الذي يمثل عدد المقاعد (و الرقم الحاصل نسميه بالمخرج المشترك)، مما يعطينا عدد المقاعد التي فازت بها كل لائحة بسهولة. و المثال التالي يوضح لنا هذه الطريقة : فلو فرضنا أن هناك أربع لوائح تتنافس على خمسة مقاعد و حصلت اللائحة (أ) على 35000 صوت، و اللائحة (ب) على 21000 صوت، و اللائحة (ج) على 12000 صوت، و اللائحة (د) على 7000 صوت فنجد بطريقة القاسم الانتخابي المشترك :

	اللائحة (أ)	اللائحة (ب)	اللائحة (ج)	اللائحة (د)
1-	35000	21000	12000	7000
2-	17500	10500	6000	3500
3-	11666	7000	4000	2333
4-	8750	5250	3000	1750

و بعد ترتيب المعدلات الوسطية حتى المرتبة الخامسة (عدد المقاعد المتنافس عليها) : 35000، 21000، 17500، 12000، 11666، و هذا الرقم الأخير نسميه بالرقم الموزع أو الحاصل الانتخابي Chiffre répartiteur ou Quotient électoral، و بالنتيجة نجد أن اللوائح حصلت كل منها على عدد من المقاعد على النحو التالي :

اللائحة (أ) : 35000 ÷ 11666 = 3 مقاعد

اللائحة (ب) : 21000 ÷ 11666 = 1 مقعد

اللائحة (ج) : 12000 ÷ 11666 = 1 مقعد

اللائحة (د) : 7000 ÷ 11666 = 0 مقعد

المبحث الثاني
تنظيم الهيئة المنتخبة أو البرلمان

تختلف دساتير دول العالم في كيفية تنظيم الهيئة المنتخبة أو البرلمان، فمنها من يأخذ بنظام المجلس الواحد أو الفردي Monocaméralisme، و منها من يأخذ بنظام المجلسين Bicaméralisme[1]. لذلك فإننا بعد دراسة هاتين النقطتين، سنتطرق للتنظيم الداخلي للبرلمان.

المطلب الأول
نظام المجلس الأحادي أو الفردي

يقصد بنظام المجلس الأحادي، تكوين البرلمان في الدولة من مجلس أو غرفة واحدة Chambre unique يمارس السلطة التشريعية. و في الحقيقة إنّ أغلب دول العالم وخصوصاً ذات الشكل الموحد أو البسيط تأخذ بهذا النظام. و يرى أنصار المجلس الأحادي بأنه يتلافى عيوب نظام المجلسين، حيث يتميز نظام المجلس الواحد بالبساطة، و خاصة في مشكلة توزع الاختصاصات، و يتميز أيضاً بالسرعة في العملية التشريعية.

المطلب الثاني
نظام المجلسين

أما نظام المجلسين، فيقصد به تكوين البرلمان من مجلسين أو غرفتين Deux chambres يمارسان السلطة التشريعية، إما بتوزيع الاختصاص بينهما، أو بالتعاون فيما بينهما.

و نظام المجلسين يرتبط إلى حد كبير بطبيعة النظام السياسي، وخصوصاً شكل الدولة، حيث نجد أن أغلب الدول الفيدرالية تعتمد نظام المجلسين : كالولايات المتحدة الأمريكية، و ألمانيا، و روسيا الاتحادية...، كذلك فإن بعض الدول ذات الشكل البسيط تأخذ بنظام المجلسين : إما لأسباب تاريخية كما في بريطانيا حيث مجلس اللوردات *House of Lords* الذي يمثل الأرستقراطية إلى جانب مجلس العموم *House of Communes* الذي يمثل الشعب، أو لأسباب اجتماعية أو اقتصادية[2].

و في هذا الصدد سوف نشير إلى الأسباب التي تدعو بعض الدول للأخذ بنظام المجلسين، كذلك ضرورة وجود اختلاف أو مغايرة في كيفية تكوين و اختصاص المجلسين.

---

[1] - من النادر وجود دول تأخذ بثلاثية المجلس أو تعدديته، و في التاريخ الحديث لم يوجد ذلك إلا في أفريقيا الجنوبية في ظل دستور التمييز العنصري، و في يوغسلافيا قبل إصلاحات 1974 حيث كانت تعتمد المجلس النيابي ذا الإدارة الذاتية.

[2] - من الدول الأوربية الأخرى التي تأخذ بنظام المجلسين يمكننا أن نذكر : إيطاليا (مجلس نواب و مجلس شيوخ)، أسبانيا (مؤتمر البرلمانيين و مجلس شيوخ)، بلجيكا (مجلس الممثلين و مجلس شيوخ)، أيرلندا (مجلس الممثلين و مجلس شيوخ)، و هولندا. و من الدول العربية التي تأخذ بنظام المجلسين (على الرغم من شكل الدولة البسيط) : الأردن فالفصل الخامس من الدستور يبين بأن من يمارس السلطة التشريعية هو مجلس الأمة، الذي ينقسم بموجب المادة /60/ من الدستور إلى مجلسين هما مجلس الأعيان و مجلس البرلمانيين. و في مصر و وفقاً للتعديل الدستوري عام 1980 أنشئ مجلس الشورى إلى جانب مجلس الشعب، و لكن اختصاصات مجلس الشورى في المجال التشريعي بقيت استشارية بحتة، كذلك أخذت المغرب بنظام المجلسين بموجب التعديل الدستوري لعام 1997.

أولاً- أسباب الأخذ بنظام المجلسين

تختلف هذه الأسباب من دولة إلى أخرى، و يمكننا أن نذكر أهمها :

I- الشكل الفيدرالي أو الاتحادي للدولة

في الواقع إن الشكل الفيدرالي أو الاتحادي للدولة يفرض الأخذ بنظام المجلسين، حيث يتكون البرلمان من : مجلس يمثل الولايات أو الدويلات الأعضاء في الاتحاد (إما تمثيلاً متساوياً كما في الولايات المتحدة الأمريكية، أو بحسب أهميتها السكانية و الجغرافية كما في ألمانيا)، و مجلس آخر يمثل شعب الدولة الاتحادية بمجموعه. و هذا الأمر تفرضه ضرورة التوفيق بين النزعة الانفصالية للولايات أو الدويلات الأعضاء في الاتحاد، و ضرورة حماية استمرارية الاتحاد. و قد أشرنا سابقاً إلى أن معظم الدول الفيدرالية تأخذ بنظام المجلسين باستثناء دولة الإمارات العربية المتحدة.

II- منع استبداد السلطة التشريعية

يرى البعض أن انفراد مجلس واحد بسلطة سن القوانين في الدولة، قد يؤدي إلى استبداد هذا المجلس، و تعسفه في استعمال سلطته هذه في مواجهة السلطة التنفيذية خاصةً. أمّا إذا توزعت سلطة التشريع بين مجلسين، فإن ذلك يمنع الاستبداد أو التعسف، و يعتبر عاملاً لتحقيق نوع من التوازن بين السلطات، و خاصةً السلطتين التشريعية و التنفيذية. و هذا الأمر يمكن الرد عليه بأنه في كثير من دول العالم التي تعتمد نظام المجلس الفردي، لا يتعسف فيها هذا المجلس بسلطاته، فالعبرة بالتطبيق.

III- منع التسرع في التشريع

إن سلطة التشريع تعتبر عملية أساسية و هامة في كل دولة لأنها تنظم مختلف أوجه النشاط البشري، و لذلك لا بد من أن تتسم بالدقة و تحقق الاستقرار التشريعي، لكي لا تكون عرضةً للتغيير و التعديل خلال فترات قصيرة من صدورها. لذلك يرى البعض بأنه يجب أن لا تتسرع السلطة المختصة في إصدار هذه التشريعات، و يرون بأن نظام المجلسين يمنع هذا التسرع، و يضمن إصدار التشريعات بعد تمحيص و تدقيق. و يمكننا الرد على هذا الأمر بوضع ضوابط و آليات دستورية و قانونية تمنع التسرع في عملية استصدار القوانين في ظل نظام المجلس الفردي، كما أنه يمكننا الرد من جهة أخرى بأنه في حال عدم وجود ضوابط و آليات أيضاً في ظل نظام المجلسين يمكن أن يؤدي إلى بطء أو عرقلة عملية التشريع.

IV- رفع مستوى كفاءة أعضاء البرلمان

يرى البعض بأن نظام المجلسين يتيح إمكانية إدخال عناصر تتمتع بكفاءات عالية إذا كان أحد المجلسين يسمح بالتعيين أو تمثيل أصحاب المصالح و الطوائف و الكفاءات. و على الرغم من وجاهة هذا السبب، يمكننا القول بأنه في ظل نظام المجلس الواحد الذي يعتمد أسلوب الانتخاب كوسيلة للوصول إلى عضويته، فإن اختيار نظام الانتخاب و الممارسة الديمقراطية يمكن أن تتيح دخول أصحاب الكفاءات إلى المجلس.

ثانياً- المغايرة في كيفية تكوين و اختصاص المجلسين

لكي يحقق نظام المجلسين غاياته المتمثلة بواحد أو عدد من المزايا التي ذكرناها سابقاً، لا بد أن يختلف المجلسين في كيفية تكوين كل منهما و اختصاصاته.

I- المغايرة بين المجلسين في كيفية التكوين[1]

تتنوع مظاهر المغايرة بين مجلسي البرلمان من حيث تكوينهما : كيفية التشكيل، و عدد الأعضاء، و شروط العضوية و مدة العضوية.

-فمن حيث التشكيل : يتشكل أحد المجلسين (و هو عادةً المجلس الشعبي) عن طريق الانتخاب المباشر، في حين يتشكل المجلس الآخر عن طريق الوراثة أو التعيين، أو الانتخاب غير المباشر، أو الجمع بين هذه الطرق.

-و من حيث عدد الأعضاء : يكون عدد أعضاء أحد المجلسين (المجلس الشعبي عادةً) أكبر من عدد أعضاء المجلس الآخر.

-و من حيث شروط العضوية : تكون الشروط الواجب توفرها لعضوية أحد المجلسين (المجلس الشعبي عادةً) أخف من تلك الواجب توفرها لعضوية المجلس الآخر.

-و من حيث مدة العضوية أو ولاية المجلس : تكون ولاية أحد المجلسين (المجلس الشعبي عادةً) أقصر من ولاية المجلس الآخر.

-يضاف إلى ذلك أنه في الدول التي تعطي السلطة التنفيذية حق حل البرلمان، هذا الحق لا يسري عادةً إلا في مواجهة أحد المجلسين، و هو المجلس الشعبي.

II- المغايرة بين المجلسين في الاختصاصات

إن السلطة التشريعية باختصاصاتها المختلفة يمارسها البرلمان بمجلسيه، و يكون عادةً هناك اختصاصات منفردة لكل من المجلسين، و هناك اختصاصات مشتركة. و لكنه في أغلب دول العالم التي تعتمد نظام المجلسين فإن اختصاصات المجلس الشعبي تكون أوسع في مجال التشريع من اختصاصات المجلس الآخر، و تكون إرادته هي الحاسمة في الاختصاصات المشتركة.

---

[1]- فعلى سبيل المثال يتكون البرلمان في بعض الدول الأوربية التي تأخذ بنظام المجلسين على النحو التالي : ففي ألمانيا يتكون البرلمان من البندستاغ، الذي يعتبر المجلس الشعبي، من 662 عضواً لمدة أربع سنوات ينتخب نصفهم بنظام الدوائر الفردية بالأغلبية البسيطة، و النصف الآخر بنظام القوائم النسبية، أما المجلس الثاني المسمى بالبندسرات، و الذي يمثل الأقاليم، فيتألف من 68 عضواً يعينون من قبل حكومات الأقاليم. و في فرنسا يتكون البرلمان : من الجمعية الوطنية المؤلفة من 577 عضواً ينتخبون لمدة خمس سنوات بالأغلبية المطلقة على دورتين، و من مجلس الشيوخ المؤلف من 321 ينتخبون لمدة تسع سنوات بالاقتراع غير المباشر. و في بريطانيا يتكون البرلمان : من مجلس العموم المؤلف من 659 ينتخبون لمدة خمس سنوات بالأغلبية البسيطة على دورة واحدة، و من مجلس اللوردات المؤلف من نحو 1200 عضو لمدى الحياة بالوراثة أو بالتعيين. أما في الولايات المتحدة فيتألف البرلمان المسمى بالكونغرس من مجلس الشيوخ المكون من 100 عضو ينتخبون لمدة ست سنوات، و من مجلس النواب المؤلف من 435 عضواً ينتخبون لمدة سنتين.

المطلب الثالث
التنظيم الداخلي للبرلمان

سواء كان البرلمان يتألف من مجلس واحد أم من مجلسين، فإن قواعد التنظيم الداخلي للبرلمان لا تختلف. فعلى الرغم مّما قد يدل ظاهرها على أنها مسائل فنية بحتة، فإن عملية التنظيم الداخلي للمجلس البرلماني تحتوي في ثناياها على مسائل سياسية هامة. و هذه القواعد المتعلقة بتنظيم المجلس البرلماني يحددها الدستور و النظام الأساسي أو الداخلي للمجلس Le réglement d'assamblée.

فالدستور يحدد عادةً الضمانات الخاصة بأعضاء المجلس و أهمها مبادئ : الحصانة البرلمانية، و عدم المسؤولية البرلمانية، و التعويضات البرلمانية.

أولاً- الحصانة البرلمانية

معظم الدول ذات الأنظمة البرلمانية تنص في دساتيرها على تمتع البرلماني، طيلة مدة ولايته، بالحصانة البرلمانية L'immunité parlementaire، لتمكنه من ممارسة ولايته بحرية. و هذه الحصانة ليست امتيازاً معطى للبرلماني، بل مجرد ضمانة ممنوحة للمجلس البرلماني من أجل عدم عرقلة سير عمله. و لذلك فإنه يمكن ملاحقة البرلماني جزائياً ضمن شروط محددة، فيمكن ملاحقته مباشرة في حالة الجرم المشهود، و يمكن ملاحقته بناءً على إذن سابق من البرلمان.

ثانياً- عدم المسؤولية البرلمانية

عدم المسؤولية البرلمانية L'irresponsabilité parlementaire، تمنح للنائب لتمكنه من ممارسة ولايته و القيام بواجبه بحرية، و تعني أنّ البرلماني لا يسأل جزائياً أو مدنياً بسبب الوقائع التي يوردها أو الآراء التي يبديها أو التصويت في الجلسات العلنية و السرية، و في أعمال اللجان البرلمانية.

ثالثاً- التعويضات البرلمانية

إن الغالبية العظمى من الدول ذات الأنظمة الديمقراطية تمنح البرلماني تعويضاً L'indemnté parlementaire، و لهذا الأمر عدة اعتبارات : أنه يتيح المجال لكل مواطن، مهما كان وضعه المالي، الوصول إلى البرلمان، و ليس حكراً على الأغنياء، فهو بذلك عنصر إسباغ الديموقراطية على الحياة السياسية. و يضع البرلمانيين أو المنتخبين بمنأى من الضغوطات و الإغراءات المحتملة. كذلك فإنّ ذلك يساهم في التعويض عن الأعباء الخاصة المرتبطة بممارسة الولاية البرلمانية.

و يحيل الدستور عادةً إلى النظام الداخلي للمجلس أمر تحديد كيفية تطبيق هذه الضمانات إضافةً لتلك المتعلقة بالأعمال التي لا يمكن للنائب ممارستها خلال ولايته، و تلك المتعلقة بعمل المجلس.

و النظام الداخلي أو الأساسي للمجلس هو قانون يصوت عليه المجلس المعني، و يتضمن الأحكام المتعلقة بتنظيم عمله و تحديد مواعيد جلساته، و تأليف هيئاته و تحديد مهامها. و يتضمن أيضاً تدابير فنية ذات طبيعة داخلية : انضباط المداولات، وقت الكلام و مدته، إجراءات حسن سير الجلسات، أنماط التصويت. كذلك يتضمن علاقة المجلس بالسلطة التنفيذية : إيداع مشاريع القوانين، كيفية إحالتها للجان المختصة، امتيازات الوزراء أثناء المناقشة في جلسة عامة...الخ.

الـفـصـل الـرابـع

أشكال النظام التمثيلي

ليس للنظام التمثيلي شكل محدد أو واحد، و إنما تتعدد طبيعة النظم السياسية التي تعتمد النظـام التمثيلـي كأساس لنظام الحكم، باختلاف طبيعة العلاقة بين السلطات العامة في الدولة، و خاصةً السـلطتين التشـريعية و التنفيذية، و ذلك باختلاف المفهوم المعتمد فيها لمبدأ فصل السلطات. و في هذا الإطار يمكننا أن نميز بين ثلاثة أنواع للنظام التمثيلي هي : نظام حكومة الجمعية، النظام البرلماني، النظام الرئاسي. و قبـل أن نتنـاول هـذه الأنظمة في المباحث التالية، سوف نحدد في مبحث تمهيدي المقصود بمبدأ فصل السلطات.

مبحث تمهيدي
مبدأ الفصل بين السلطات

إنّ مبدأ فصل السلطات Le principe de séparation des pouvoirs مع النظام التمثيلي أو نظرية التمثيل يعتبران حجرا الأساس في المذهب الديمقراطي الحديث الذي تستند عليه أنظمة دول الديمقراطيات المعاصرة، و أبرز نظريتين في تاريخ الفقه الدستوري. و لذلك بعد دراستنا لمفهوم النظام التمثيلي سواء من حيث النظرية أم من حيث الأمور الفنية لقيامه، و أثر هذه الأمور الفنية على فكرة الديمقراطية، لابد لنا لتحديد مبدأ فصل السلطات من أن نتطرق لنشأة هذا المبدأ، و أهم المنظرين له، و مضمونه و أهم الانتقادات الموجهة لهذا المبدأ.

المطلب الأول
نشأة مبدأ فصل السلطات

في العصور القديمة كانت وظائف الدولة محدودة و أهدافها متقاربة، و لذلك كان من المتصور أن تنحصر كل الوظائف في يد واحدة. و نتيجة لذلك اتحدت السلطة بشخص القائم عليها و أصبحت السلطة ملكاً لمن يمارسها بحيث يتعذر التمييز بين الملك و المملكة مما أدى إلى الحكم المطلق أو بالأحرى الملكية المطلقة. بكلمة عصرية يمكننا القول : إنّ نظام الحكم كان ديكتاتورياً، قائماً على أساس تشخيص السلطة. و لذلك حاول بعض الفلاسفة القدماء التفكير من أجل إيجاد حل لهذه الظاهرة التي تؤدي إلى الاستبداد دون أدنى شك.

فنجد أفلاطون في كتابه (القوانين) دعا إلى ضرورة توزيع وظائف الدولة على هيئات مختلفة يقوم بينها نوع من التوازن فيمتنع على أية هيئة الانحراف إلى الاستبداد. و في كتابه المذكور آنفاً بين أفلاطون هذه الهيئات على النحو التالي :

1- مجلس السيادة مؤلف من 10 أعضاء، و هو المجلس الأعلى في إدارة شؤون الدولة.
2- مجلس يضم كبار الحكماء و المشرعين هدفه حماية الدستور و الإشراف على سلامة تطبيقه.
3- مجلس منتخب من الشعب مهمته التشريع.
4- هيئة قضائية.
5- هيئة شرطة للحفاظ على الأمن الداخلي و هيئة جيش للحفاظ على الأمن الخارجي للدولة.
6- هيئة تعليمية.

أما أرسطو فقد كان يؤمن كأستاذه بتقسيم الوظائف في الدولة، و لكنه قسم في كتابه (السياسة) وظائف الدولة إلى ثلاث : المداولة، و الأمر و القضاء. و قد كتب عدة فلاسفة آخرون عن ضرورة تقسيم وظائف الدولة، و لكن لم يقولوا بالفصل بين السلطات بالمفهوم الحديث لهذا المبدأ.

و في الحقيقة إن نشأة مبدأ فصل السلطات بمفهومه الحديث تعود إلى تطور النظام البرلماني في إنكلترا، و خاصة بعد ثورة 1640 التي كان من نتائجها قيام جمهورية كرومويل و إعلان دستورها المستند إلى مبدأ أساسي هو الفصل بين السلطات. و لكن بموت كرومويل عادت الملكية إلى إنكلترا مما أدى مرة أخرى إلى

ثورة جديدة عام 1688، و نتيجة لها أبعد إدوارد الثاني عن السلطة و حل محله زوج ابنته الذي أجبر قبل اعتلاء العرش على التوقيع على إعلان الحقوق Bill of Rights، و بموجب هذا الإعلان دعمت سلطات البرلمان و قلل من امتيازات التاج بشكل كبير. و جاء جون لوك الصديق الجديد للسلطة الجديدة لينظر لهذه السلطة، و يبرر مشروعيتها.

المطلب الثاني
أهم منظري مبدأ فصل السلطات في العصر الحديث

ينسب مبدأ فصل السلطات إلى الفيلسوف الفرنسي مونتسكيو Montesquieu، على الرغم من أنه ليس أول القائلين بهذا المبدأ. و في الحقيقة إن أمر الربط الوثيق بين مبدأ فصل السلطات و اسم مونتسكيو يعود إلى أن هذا الأخير هو أول من أبرز هذا المبدأ كمبدأ أساسي لتنظيم العلاقة بين السلطات في الدولة، و إلى أهميته في منع الاستبداد. لذلك سوف نعرض لما قاله جون لوك حول مبدأ فصل السلطات قبل التحدث عن نظرية مونتسكيو في هذا المجال و هي غزت أيضاً إنكلترا موطن جون لوك.

أولاً- جون لوك (المدونة حول الحكومة المدنية 1690)

يعتبر لوك Locke أول القائلين بمبدأ فصل السلطات في العصر الحديث. فبعد ثورة 1688 التي جاءت بملوك جدد كان لوك صديقاً لهم. فقام لوك بكتابة مؤلفه الثاني (المدونة حول الحكومة المدنية Essai sur le gouvernement civil) سنة 1690، و كانت غايته البحث عن أساس شرعي لثورة 1688 و النظام الجديد الذي أتت به. و من خلال هذا الكتاب قسم لوك السلطات في الدولة إلى أربع :

1- السلطة التشريعية، وظيفتها سن القوانين.

2- السلطة التنفيذية، وظيفتها تنفيذ القوانين.

3- سلطة التاج.

4- السلطة الاتحادية و وظيفتها إعلان الحرب و تقرير السلم و مباشرة العلاقات الخارجية للدولة.

و كان دافع لوك للقول بمبدأ الفصل بين هذه السلطات أمرين : الأول عملي و الثاني نفسي. فالسبب العملي قائم على أساس أن طبيعة عمل السلطة التنفيذية يتطلب و جودها بشكل دائم، في حين أن السلطة التشريعية لا يتوجب دوام تواجدها. أما السبب النفسي فيعود إلى أن تركيز السلطة مدعاة للاستبداد و التعسف. و قد وضع لوك السلطة التشريعية في قمة السلطات و تعلو باقي السلطات، بحيث تخضع لها بقية السلطات، على أنه أجاز للسلطة التنفيذية و ذلك ضمن قيود معينة في الظروف الاستثنائية الامتناع عن تنفيذ القوانين.

و في الحقيقة، إضافةً إلى ما يمكن أن نلاحظه عند لوك من أنه وضع السلطة التشريعية في الصدارة و أخضع لها بقية السلطات، يمكن أن نلاحظ أيضاً أن لوك لم يقل بوجود السلطة القضائية كإحدى السلطات الرئيسية في الدولة.

ثانياً- مونتسكيو (روح القوانين 1748)

في الحقيقة أن أسم لوك اختفى حتى في إنكلترا كأول القائلين بمبدأ فصل السلطات في العصر الحـديث و ذلك أمام بريق مونتسكيو Montesquieu الذي من خلال بحثه عن المثالية السياسية عن طريق إيجاد سلطة معتدلة، أظهر بوضوح مبدأ فصل السلطات. فبعد أن درس مونتسكيو في كتابـه (روح القـوانين Esprit des lois) أنـواع الحكومات و قد حددها بثلاث : الحكومة الملكية، و الحكومة الأرسـتقراطية و الحكومـة الديمقراطيـة، قـال مونتسكيو بأن الحل الوحيد لإرغام هذه الحكومات على الاعتدال و منعها من الانحـراف هـو الفصـل بـين السلطات.

ففي فصل كرسه لدراسة الدستور الإنكليزي حاول مونتسكيو تقديم هذا الدستور[1]، بصورة مثالية لـم تكـن متوفرة فيه حقيقةً، قال مونتسكيو بتقسيم السلطات في الدولة، و قد قسم هذه السلطات[2] إلى ثلاث :

1- السلطة التشريعية
2- السلطة التنفيذية
3- السلطة القضائية، و أهم أسباب قول مونتسكيو بهذه السلطة هو أن مونتسكيو كان هو نفسه قاضياً.

و يبرر مونتسكيو، كما أشرنا سابقاً، هذا الفصل بين السلطات لأسباب فلسفية و تاريخية و بشـرية يمكـن تلخيصها بما قاله في إحدى فقرات كتابه الرائع (روح القوانين) : " *إن الحرية السياسية لا يمكن أن تتواجـد إلا في ظل الحكومات المعتدلة، غير أنها لا توجد دائماً، إذ إنها لا تتحقق إلا عند عدم إساءة اسـتعمال السـلطة. و لكن التجربة الأبدية أثبتت أن كل إنسان يتمتع بسلطة لا بد أن يسيء استعمالها إلى أن يجد الحدود التي توقفـه، فالفضيلة في حد ذاتها في حاجة إلى حدود. و لكي لا يمكن إساءة استعمال السلطة فإنه يتوجب أن يكون النظـام قائماً على أساس أن السلطة تحد السلطة* "Le pouvoir arrête le pouvoir[3].

إذاً إنّ محرك مبدأ الفصل بين السلطات عند مونتسكيو كان في الحقيقة ثلاثة أفكار مترابطة:

1- كيف نحمي الحرية ؟ الجواب : بعدم إساءة استعمال السلطة.
2- كيف نمنع إساءة استعمال السلطة ؟ الجواب : عن طريق إيجاد حكومة معتدلة.
3- كيف نتوصل إلى الحكومة المعتدلة ؟ الجواب : عن طريق الفصل بين السلطات.

و لقد كان تأثير نظرية مونتسكيو كبيراً و خاصة على الثورتين الأمريكية و الفرنسية، كذلك الأمـر علـى دساتير أغلب الدول. و أهم الوثائق التي ما زال تأثيرها باق حتى يومنا هذا، و تأخذ بما قالـه مونتسـكيو هـو إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر سنة 1789 الذي أعلنت المادة 16 منه "*إن كل جماعـة سياسـية لا تضمن حقوق الأفراد، ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها*". بل إن أفكار مونتسكيو غزت إنكلترا و فلاسفتها و هي البلد التي أقام فيها فترة زمنية قصيرة و أعجب بنظامها الذي درسه و استوحى منه العديد من أفكاره قبل أن يكتب (روح القوانين).

1- انظر مؤلفه الرائع : روح القوانين De l' esprit des lois، الكتاب XI، الفصل VI، طبعة GF-FLQMMQRION، 1979، صفحة294-340.

2- استعمل مونتسكيو تعبير قدرة Puissance محل تعبير سلطة Pouvoir الذي نستعمله حالياً.

3- روح القوانين De l' esprit des lois، الكتاب XI، الفصل IV، طبعة GF-FLQMMQRION، 1979، صفحة 293.

ثالثاً- بلاكستون (شروح على القوانين الإنكليزية 1765) و جان لـوي دو لـولم (الدسـتور الإنكليزي 1771)

في الحقيقة إنّ أفكار مونتسكيو و خصوصاً فكرة الفصل بين السلطات اجتاحت إنكلترا نفسها على الـرغم من أن مونتسكيو استقى فكرته هذه من النظام الإنكليزي. و أهم الفلاسفة الإنكليز الذين أخـذوا بمبـدأ فصـل السلطات كما رسمه مونتسكيو هما بلاكستون في كتابه (شروح على القوانين الإنكليزية) سنة 1765، و جـان لوي دو لولم في كتابه (الدستور الإنكليزي) سنة 1771 اللذان قالا بأفكار مماثلة لأفكار مونتسـكيو، بـل قـدّما المؤسسات القائمة في إنكلترا بشكل مثالي أكثر من مونتسكيو و كأنها المثل الذي يحتذى به.

المطلب الثالث
مضمون مبدأ فصل السلطات

لقد فهم مبدأ فصل السلطات بأشكال مختلفة حسب الأنظمة التي طبقته و أهمها : فصل السلطات المطلق، و فصل السلطات مع التعاون، و لكن جميع هذه الأنظمة متفقة على مضمون هذا المبدأ الذي حدده مونتسكيو. فمن حيث الواقع جميع الأنظمة السياسية المطبقة لمبدأ فصل السلطات متفقة على أن مضمون هذا المبدأ هو الفصـل بين ثلاث سلطات : تشريعية، و تنفيذية و قضائية.

أولاً- السلطة التشريعية

السلطة التشريعية Le pouvoir législatif هي السلطة التي تتولى وضع القواعـد القانونيـة العامـة و المجردة. أي القواعد التي تطبق على جميع المواطنين أو مجموعة منهم غير محددة شخصياً و لكـن معروفـة بصورة مجردة ببعض الخصائص المشتركة. و تسند هذه السلطة إلى هيئة منتخبة من الشعب (برلمان، مجلـس نيابي، كونغرس، مجلس شعب...الخ)، و تمارس هذه الهيئة سلطة التشريع وفقاً للقواعد المحددة بالدستور الـذي يعتبر القانون الأسمى للدولة. و قد أدخل على الأعمال التشريعية العادية لهذه الهيئة أعمال إضافية أهمها سـلطة إقرار الموازنة العامة للدولة و المصادقة على المعاهدات، و مراقبة السلطة التنفيذية.

ثانياً- السلطة التنفيذية

السلطة التنفيذية Le pouvoir exécutif هي السلطة المكلفة بتسيير أمور الدولة في حدود القوانين التـي ترسمها السلطة التشريعية. و من أجل القيام بمهمتها هذه عن طريق قرارات لها الصبغة الفردية، فقد أعطيـت علاوة على ذلك الحق بإصدار قواعد عامة مجردة لتضع موضع التنفيذ القوانين التشريعية و هـو مـا نسـميه بسلطة إصدار المراسيم التنظيمية أو بالسلطة اللائحية.

ثالثاً- السلطة القضائية

السلطة القضائية Le pouvoir judiciaire هي السلطة المكلفة عادة بمنع تعدي الأفراد على القـوانين أو الفصل في المنازعات بين الأفراد، و لكن مهمتها الأهم في هذا النطاق (مبدأ فصل السلطات) هو الرقابة التـي تمارسها على أعمال السلطة التنفيذية خاصةً. وفي هذا المجال يمكن أن نميز في دول الـديمقراطيات الغربيـة

نظامين قضائيين للرقابة على أعمال السلطة التنفيذية : أحادية التنظيم القضائي (الـدول الأنكلوساكسـونية)، و ازدواجية النظام القضائي (فرنسا و الدول ذات النظام القانوني اللاتيني).

و في الواقع إنّ القول بمبدأ فصل السلطات لا يعني مطلقاً عزل السلطات L'isolement des pouvoirs، حيث لم يوجد نظام سياسي في العالم يأخذ بذلك. فهذه السلطات متداخلة في مجال الاختصاصات المحددة لكـل منها. فالسلطة التنفيذية تتدخل في المجال التشريعي خاصةً من خلال سلطتها التنظيمية أو اللائحية التي تفـرض عليها وضع قواعد عامة مجردة تسمى لوائح تنظيمية لكي تضع القوانين موضع التنفيذ، و البرلمان يراقب بشكل أو بأخر عمل السلطة التنفيذية، و القضاء يراقب عمل السلطة التنفيذية من خلال تطبيق القوانين الصادرة عـن السلطة التشريعية، و السلطة التشريعية أو التنفيذية تتداخل في مجـال القضـاء مـن خـلال العفـو العـام و الخاص...الخ. فالفصل بين السلطات بمفهومه المطلق هو فصل عضوي (مؤسساتي)، أما الفصل الوظيفي فـلا يمكن أن يكون مطلقاً.

المطلب الرابع
الانتقادات الموجهة إلى مبدأ فصل السلطات

كأي مبدأ سياسي أو قانوني أو اقتصادي ...الخ يوجد مؤيدون لهذا المبدأ يحاولون إبراز مزاياه، و يوجـد أيضاً معارضون يتناولونه بالنقد محاولين هدمه من خلال إظهار عيوبه.

فأهم المزايا التي تذكر من قبل الفقهاء لهذا المبدأ يمكن إجمالها بثلاث :

أ-صيانة الحرية و منع الاستبداد،

ب-المساهمة في إنشاء دولة القانون،

ج-الفوائد العملية لتقسيم الوظائف في الدولة.

و على الرغم من هذه المزايا، أثار جانب من الفقه العديد من الانتقادات لهذا المبدأ يمكن إجمالها بما يلي :

1-عدم الحاجة لمبدأ فصل السلطات في الوقت الحاضر، فهذا المبدأ قيل به في القرن الثامن عشـر لمواجهـة النظم الاستبدادية في ذلك الوقت و لم تعد موجودة في وقتنا الحالي.

2-إن توزيع السلطات الذي يقتضيه مبدأ الفصل بين السلطات يقضي على فكرة المسؤولية.

3-إن تطبيق مبدأ فصل السلطات أمر نظري بحت، فمن الناحية العملية لا يمكن تحقيقه و دائماً يـؤدي إلـى سيطرة إحدى السلطات على الأخرى[1].

4-إن مبدأ فصل السلطات يؤدي إلى تعدد الهيئات التي تمارس السلطات في الدولة مما يؤدي إلى إضعاف كـل منها في مباشرة وظيفتها.

في الحقيقة، و على الرغم من هذه الانتقادات، فإنّ التطبيقات العملية و الظواهر السياسية التاريخية تبرهن أن مفهوم الفصل بين السلطات مفهوم مرن يمكن أن يتناسب مع الظروف المختلفة لكل دولة أو نظام سياسـي. كما أثبتت التجارب بأنه المبدأ الدستوري السياسي الأكثر ثباتاً في الدول الديمقراطية، و أن الدول التي هجـرت هذا المبدأ وصل بها الأمر إما إلى الدكتاتورية أو إلى الانهيار.

---

[1] - وهذا ما سنتناوله لاحقاً، حيث سنتكلم عن ظاهرة تقوية السلطة التنفيذية على حساب السلطة التشريعية و سنعطي أمثلة لهذه الظاهرة فـي بعـض الدول.

المبحث الأول
النظام المجلسي
أو هيمنة الجمعية التشريعية

يقوم النظام المجلسي Le régime d'assemblée أو حكومة الجمعية، على هيمنة السلطة التشريعية على بقية السلطات، أو تركيز السلطات لصالح السلطة التشريعية. و هذا النوع من الأنظمة غير مطبق حالياً إلا بشكل جزئي في دولة واحدة هي سويسرا. لذلك بعد دراسة مفهوم أو نظرية النظام المجلسي، سوف نتناول هذا التطبيق الوحيد له.

المطلب الأول
مفهوم النظام المجلسي

للإحاطة بمفهوم النظام المجلسي، لا بد لنا من التعريف بهذا النظام، و خصائصه الأساسية.

أولاً- التعريف بالنظام المجلسي

يقصد بالنظام المجلسي النظام الذي تخضع فيه السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للسلطة التشريعية. بحيث تعتبر السلطة التنفيذية مجرد هيئة تابعة للبرلمان تخضع لتوجيهه و إشرافه.

و في هذا الإطار يقدم الفقه الدستوري[1] مفهومين للنظام المجلسي : مفهوماً ضيقاً و مفهوماً واسعاً. فإذا أخذنا بالمفهوم الضيق نجد أن النظام المجلسي لا يقوم على الفصل بين السلطات، حيث أن السلطة التشريعية أو البرلمان تصادر بقية السلطات، في حين إذا أخذنا بالمفهوم الواسع، نجد أن النظام المجلسي هو نتيجة تطور نظام يقوم على الفصل بين السلطات، و نتيجة التطبيق أخذت سلطة البرلمان تعلو على السلطة التنفيذية.

ثانياً- الخصائص الأساسية للنظام المجلسي

من التعريف السابق نجد أن النظام المجلسي يتميز بالخصائص الأساسية التالية :

I- تركيز السلطة بيد البرلمان

إن تركيز السلطتين التشريعية و التنفيذية بيد البرلمان تعتبر أهم الخصائص التي تميز النظام المجلسي، حيث يوجد نوع من الدمج بين السلطتين. فالبرلمان المنتخب من الشعب هو الجهة التي تتمحور فيه و من خلاله جميع السلطات في الدولة، و خاصةً أنه هو الذي يقوم بتعيين السلطة التنفيذية.

[1] - Ph. ARDANT : "Institutions politiques et Droit constitutionnel", op.cit., P.329.

II- السلطة التنفيذية هيئة جماعية

يعين البرلمان السلطة التنفيذية، التي يجب أن تكون هيئة جماعية، حتى لا تتركز السلطة بيد أحد أفرادها. و دور هذه الهيئة الجماعية هو فقط تنفيذ ما يقرره البرلمان، أي لا تملك حق اقتراح القوانين أو تحديد سياسة عامة لها، أو إصدار لوائح تنظيمية...الخ.

III- تبعية السلطة التنفيذية للبرلمان

يترتب على هيمنة البرلمان عضوياً و وظيفياً على السلطة التنفيذية، بأن هذه الأخيرة تعتبر تابعة كلياً للبرلمان.

فالبرلمان هو الذي يختص بتعيين أعضاء السلطة التنفيذية، و بالتالي عزلهم من مناصبهم. و أعضاء السلطة التنفيذية لا يملكون حق الاستقالة من وظائفهم حتى لا يستخدم هذا الحق كوسيلة للضغط على البرلمان. كذلك يملك هذا الأخير سلطة الإشراف و التوجيه، و بالتالي الرقابة على أعمال السلطة التنفيذية، بحيث يعتبر أعضاء السلطة التنفيذية مسؤولين سياسياً عن أعمالهم أمام البرلمان. و بالمقابل لا تملك السلطة التنفيذية أية وسائل قانونية للضغط على البرلمان.

المطلب الثاني
تطبيق النظام المجلسي في سويسرا

طبق النظام المجلسي في مراحل تاريخية متباعدة في فرنسا : حيث طبق للمرة الأولى في الفترة 1792-1795، عندما تولى البرلمان، الذي اشتهر باسم الكونفنسيون La Convention، زمام الأمور في البلاد و عين مجلساً تنفيذياً خاضعاً له، ثم طبق بعد ثورة عام 1848، و في الفترة 1871-1875، و دستور الجمهورية الرابعة عام 1946 كان يميل للأخذ بالنظام المجلسي. كذلك طبق هذا النظام، مع بعض التعديلات، في بعض المقاطعات في ألمانيا الاتحادية بعد الحرب العالمية الأولى، كذلك أخذ دستور تركيا لعام 1924 ببعض مظاهر النظام المجلسي الذي انهار بديكتاتورية كمال آتاتورك، الذي ركز السلطة بيده بدل الجمعية المنتخبة. كذلك فإن بعض الأنظمة البرلمانية الحالية (كما في إيطاليا و هولندا، و تركيا...) تأخذ ببعض مظاهر النظام المجلسي أو تتحول نحو النظام المجلسي، بسبب تعدد الأحزاب الناجم عن أنظمتها الانتخابية، مما يحدث شللاً في العمل الحكومي نتيجة الأزمات الحكومية المتكررة، هذا الأمر يضعف السلطة التنفيذية و يقوي مركز البرلمان.

بيد أنه تعتبر سويسرا الدولة الوحيدة التي تطبق، جزئياً، النظام المجلسي في الوقت الحاضر. و في الواقع إنّ مسألة شكل النظام السياسي لم تكن بالنسبة للشعب السويسري سوى مسألة ثانوية، بقدر ما كانت تهمهم مسألة إقامة نوع من الاتحاد الكونفدرالي أو الفيدرالي. و في بحثهم عن صيغة كونفدرالية أو فيدرالية جاء دستور 12 أيلول 1848[1]، بنظام حكم مجلسي. بيد أن التطبيق العملي لهذا النظام أدى إلى تحوله عن النظام النظري الذي قدمنا له سابقاً، و خاصةً في مسألة وضع السلطة التنفيذية. و هذا الأمر يتضح من خلال تنظيم السلطتين التشريعية و التنفيذية و العلاقة بينهما.

[1]- هذا الدستور عدل بشكل جوهري في عام 1874، و عدل العديد من المرات بلغت /120/ مرة منذ ذلك التاريخ و حتى عام 1987,

أولاً- السلطتان التشريعية و التنفيذية

يتكون التنظيم السياسي للدولة في سويسرا من سلطتين رئيستين متداخلتين هما السلطة التشريعية و السلطة التنفيذية.

I- السلطة التشريعية

يتألف البرلمان السويسري المسمى بالمجلس الفيدرالي L'assemblée fédérale من غرفتين : المجلس الوطني Le Conseil national و مجلس الولايات Le Conseil des Etats.

فالمجلس الوطني يمثل الشعب و يتألف حالياً من /200/ نائب[1]، حيث لكل ولاية عدد من الأعضاء يتناسب مع حجمها الديموغرافي. و ينتخب هذا المجلس لمدة أربع سنوات وفق نظام التمثيل النسبي.

أما مجلس الولايات الذي يمثل المقاطعات أو الكنتونات Cantons، فلكلّ مقاطعة أو كانتون ممثلان بغض النظر عن عدد السكان، و لكل نصف كانتون ممثل واحد، حيث يصل عـدد أعضـائه إلـى /48/ عضـواً. و ينتخبون بطرق مختلفة تختلف باختلاف الكنتونات حيث لكل كانتون نظامه الانتخابي. و ولاية مجلس الولايـات أربع سنوات كما هو حال المجلس الوطني. و لكلا المجلسين سلطات متساوية.

II- السلطة التنفيذية

يمارس السلطة التنفيذية هيئة تسمى بالمجلس الفيدرالي Le Conseil fédéral . هذا المجلس مكون مـن سبعة أعضاء ينتخبهم البرلمان الاتحادي بغرفتيه (واحداً واحداً و ليس بشكل إجمالي)[2] لمدة أربع سـنوات، أي لمدة مماثلة لمدة ولاية البرلمان بمجلسيه، و بالتالي يجب انتخاب مجلس اتحادي بعد كـل عمليـة تجديـد فـي البرلمان. و بالتطبيق العملي فإنه يعاد انتخاب أعضاء المجلس الاتحادي لأكثر من مرة.

و يقوم البرلمان بانتخاب أحد أعضاء المجلس الاتحادي لمدة عام واحـد كـرئيس للاتحـاد الكونفـدرالي السويسري، و لا يمكن التجديد له لفترتين متعاقبتين، و بذلك يتداول أعضاء المجلس الاتحادي فيما بينهم رئاسة الدولة. فالمجلس الاتحادي ليس له رئيس، فهو بمجموعه يرأس نفسه و الدولة الاتحادية، أمـا رئـيس الدولـة المنتخب من بين أعضائه لمدة سنة فلا يتمتع سوى باختصاصات شرفية بحتة.

ثانياً- العلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية

المجلس الاتحادي الذي يمارس السلطة التنفيذية تابع للسلطة التشريعية أو للبرلمان الاتحادي مـن الناحيـة العضوية، حيث يقوم الثاني بتعيين الأول. كذلك من الناحية الوظيفية لا يشكل المجلس الاتحادي مجلساً للوزراء، لأنه ليس له برنامج أو سياسة خاصة به، فهو ينفذ كهيئة جماعية السياسة التي رسمها له البرلمان، و في حـال الاختلاف لا يقدم استقالته، و إنما فقط يرضخ لمشيئة البرلمان. و بالتالي لا يمكن للمجلس الاتحادي طلب الثقـة به من البرلمان، لمعرفة إذا كان يملك أغلبية أم لا (أي لا يمكن حصول أزمة حكومية). كذلك لا يملك حق حل البرلمان، أو حق دعوة البرلمان للانعقاد أو فض اجتماعه، أو تحديد جدول أعماله، و لا يملك حق الاعتـراض التشريعي. كذلك لا يمكن لأعضاء المجلس الاتحادي التهديد بتقديم الاستقالة كوسيلة للضغط علـى البرلمـان.

---

[1] - لكل 25000 مواطن نائب.

[2] - رفض الشعب استفتاء أجري مرتين في عامي 1900 و 1942 تعديلاً دستورياً يقضي بانتخاب أعضاء المجلس الاتحادي بالاقتراع العام المباشر من الشعب.

فأعضاء المجلس الاتحادي ليسوا سوى ممثلين للبرلمان، الذي يملك حق عزلهم، و في الواقع إنّ البرلمان نادراً ما يستخدم هذا الحق[1] فهناك أعضاء في المجلس الاتحادي استمروا في مناصبهم لأكثر من /25/ سنة أو حتى مماتهم أو تقديم استقالتهم لأسباب شخصية، فمنذ 1872 لم يحدث أن عضواً في المجلس الاتحادي لم يجدد له لولاية ثانية.

إنّ المظاهر الخاصة بالنظام المجلسي من تبعية السلطة التنفيذية تنظيمياً، و توافق ولايتي السلطتين التنفيذية و التشريعية ...الخ، قد أضاف الدستور السويسري و التطبيق العملي إليها بعض المظاهر الأخرى للعلاقة بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، مما يخفف من تبعية السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية، و يؤدي إلى نحو نوع من التعاون بينهما. فلأعضاء المجلس الاتحادي حق الدخول إلى البرلمان و الكلام فيه، بصفة استشارية، مما يمكنهم من تقديم اقتراحات حول الموضوعات التي تدور بشأنها مناقشات البرلمان، و لهم الحق في دعوة البرلمان للانعقاد إلى دورة غير عادية. كذلك فإنه بفضل تطور العلاقات الاجتماعية و الاقتصادية بين الكنتونات و ضرورة التنسيق بينها، أعطى دوراً متعاظماً لأعضاء المجلس الاتحادي. فالمجلس الاتحادي يعتبر بحق رئيس الدولة و قائد الجيش في آن معاً، و له سلطات قضائية عليا في بعض المنازعات.

و لذلك فإن جانباً من الفقه يتساءل هل من الواقع بمكان إصباغ صفة النظام المجلسي على النظام السياسي في سويسرا. فمنهم من يتكلم عن "حكومة رئاسية جماعية"، أو "الحكم المديري"، و منهم من يتكلم عن "مجلس إدارة للشركة المساهمة المغفلة السويسرية "Conseil d'administration de la société anonyme suisse"[2].

---

[1] - هناك حالة ليست قديمة، حيث أجبرت السيدة Kopp في عام 1989 إلى ترك منصبها كعضو في الاتحاد الفيدرالي.

[2] - Ph. ARDANT : "Institutions politiques et Droit constitutionnel", op.cit., P.333.

المبحث الثاني
النظام البرلماني

إنّ النظام البرلماني Le régime parlementaire هو نتاج لتطور تاريخي طويل، فقد ولد هذا النظام و ترعرع بطريقة تجريبية Empirique في إنكلترا، و لم يصبح موضع دراسة نظريه إلا بعد أن استكمل أغلب عناصره. فلذلك من أجل فهم هذا النظام لابد من فهم التطور التاريخي لنشأة النظام البرلماني في إنكلترا لنعرف، و بشكل سريع[1]، الحالة التي وصل إليها هذا النظام، و ذلك من أجل تحديد الخصائص الأساسية المشتركة للنظم البرلمانية المطبقة في أغلب دول العالم[2].

المطلب الأول
نشأة و تطور النظام البرلماني

كما نوهنا سابقاً، إلى أنه في إنكلترا وبعد ثورة 1688، جيء بملوك جدد، حيث أبعد إدوارد الثاني عن السلطة و حل محله زوج ابنته غيوم، الذي أجبر قبل اعتلاء العرش على التوقيع على إعلان حقوق Bill of Rights، و بموجب هذا الإعلان دعمت سلطات البرلمان و قلّت من امتيازات التاج بشكل كبير. فدور الملك أصبح محدوداً في تنفيذ القوانين مع حق التدخل في المجال التشريعي من خلال الحق في اقتراح مشاريع القوانين أو الاعتراض على قانون أقره البرلمان[3]، إذا رأى ضرورة لذلك. و لم يعد له الحق، كما كان سابقاً، في توقيف تنفيذ القوانين أو الإعفاء من تطبيقها.

و لكن النظام البرلماني الإنكليزي تطور بعد ذلك بشكل سريع نتيجة لظروف خاصة مرت بها هذه الدولة. فبعد موت الملك غيوم سنة 1714 بدون ترك وريث[4]، انتقلت الملكية إلى جورج الأول و هو من عائلة هانوفر الألمانية، و الذي كان بالغاً من العمر 54 سنة و كان لا يتكلم الإنكليزية، أما ابنه الذي خلفه جورج الثاني فقد كان يفهم الإنكليزية و لكن لم يكن يتكلمها، فهذا الأمر أدى إلى تراجع دور الملك و ظهور سمات النظام الإنكليزي الحديث، و لكن بشكل متلاحق، و على عدة مراحل :

أولاً- ظهور منصب أو وظيفة الوزير الأول

في مواجهة المؤسسات الملكية كان الرأي العام الإنكليزي منقسماً. فقد كان هناك حزبان قويان: حزب التوري Tory (الذي أصبح اسمه في القرن 19 حزب المحافظين) المؤيد لسلطات التاج، و حزب الويج Whigs (الذي سمي فيما بعد بحزب الأحرار) المؤيد لسلطات البرلمان. و كان من المنطقي أن يستند ملوك عائلة هانوفر في حكمهم على حزب التوري Tory ضد حزب الويج Whigs. و لكن حزب التوري Tory كان

---

[1]- سوف نتطرق لهذا الموضوع بشكل مفصل عند دراسة النظام الإنكليزي الحالي لاحقاً.

[2]- معظم كبرى الديمقراطيات في العالم تأخذ بالنظام البرلماني : بريطانيا، ألمانيا، إيطاليا، أسبانيا...اليابان، الدول الاسكندنافية، أستراليا...الخ، باستثناء الولايات المتحدة الأمريكية التي تأخذ بالنظام الرئاسي و سويسرا التي تأخذ بالنظام المجلسي.

[3]- حق الملك في الاعتراض على القوانين ألغي بدوره منذ عام 1707.

[4]-لم يتمكن أخوه جاك ستيوارت من اعتلاء العرش لأنه كان كاثوليكياً، و ذلك بموجب قانون صدر في 1701.

متهماً بأن أنصاره لا يزالون يريدون أن تعود الملكية إلى جاك ستيوارت، و يحاولون التآمر على العائلة المالكة الجديدة (هانوفر). لذلك فإن ملوك هانوفر فضلوا اختيار وزرائهم و مساعديهم من حزب الويج Whigs. و لما كان الملوك الأوائل من عائلة هانوفر لا يتكلمون الإنكليزية لم يحضروا اجتماعات مجلس الوزراء. بل كانوا يكلفون أحد الوزراء بنقل توجيهاتهم إلى باقي الوزراء، و يقوم هذا الوزير بتقديم ملخص لمجريات اجتماعات الوزراء إلى الملك. و شيئاً فشيئاً أصبح له دور هام و مميز عن بقية الوزراء و أصبح يسمى بالوزير الأول. و قد استقر و تكون منصب أو وظيفة الوزير الأول خاصةً في عهد والبول Walpole الذي استمر في هذا المنصب 21 سنة (1721-1742).

ثانياً- حلول مسؤولية الوزراء السياسية محل مسؤوليتهم الجنائية

كان والبول Walpole من حزب الويج Whigs و يملك أغلبية من الويج Whigs في مجلسي البرلمانيين، مستعدة لمساندة سياسته من خلال التصويت على القوانين أو منحه الاعتمادات التي يطلبها. و لكن في سنة 1742انشق تيار من حزب الويج Whigs بزعامة وليم بيت William Pitt و انضم إلى حزب التوري Tory.

من حيث المبدأ فإن مصير الوزراء متعلق بالملك وحده الذي يسميهم و يعزلهم بإرادته المنفردة دون التقيد في اختيارهم سواء كانوا من حزب الأغلبية في البرلمان أم لا. و لكن كان يوجد في النظام الإنكليزي ما يسمى حالياً بحق الاتهام الجنائي L'Impeachment حيث بمقتضاه كان يمكن لمجلس العموم الحق في اتهام الوزراء و إحالتهم للمحاكمة أمام مجلس اللوردات. و قد كان هنالك عدة سوابق في هذا المجال أدت إلى عقوبات قاسية جداً بحق الوزراء المتهمين (إعدام، مصادرة أموالهم،...). فلذلك عندما لوح مجلس العموم باستخدام حق الاتهام الجنائي ضد والبول Walpole، قدم هذا الأخير استقالته للملك منسحباً بشرف. و بعد ذلك تبعه جميع الذين خلفوه باتخاذ نفس الموقف عندما يشعرون بفقدان ثقة مجلس العموم بسياستهم. فلذلك يمكننا القول : إنّه منذ تصرف والبول Walpole سنة 1742 قد ظهرت المسؤولية السياسية للوزراء، و حلت محل مسؤوليتهم الجنائية.

ثالثاً- ظهور المسؤولية الجماعية أو التضامنية للحكومة (حجب الثقة)

إن استقالة والبول Walpole لم تؤد إلى استقالة جميع الوزراء، فوالبول Walpole ذهب و لكن بقي جميع الوزراء في مناصبهم، فالوزارة لم تكن تشكل هيئة جماعية، فكل وزير كان مسؤولاً بمفرده أمام الملك، و منذ حادثة والبول Walpole في عام 1742 أصبح مسؤولاً بمفرده سياسياً أمام مجلس العموم فلم تكن مسؤوليتهم جماعية أو تضامنية : أي أن استقالة الوزير الأول لا يستتبع معها استقالة الوزراء جميعاً.

و لكن منذ الوقت الذي بدأ الملك باختيار الوزراء بناء على اقتراح الوزير الأول بحسب ارتباطهم السياسي أو بحسب سياسة الحزب الذي ينتمي إليه، فقد أصبح يظهر الوزراء في عيون الرأي العام و البرلمان متضامنين في تنفيذ السياسة العامة للوزارة. ففي عام 1782 كان لورد نورث Lord North بمنصب الوزير الأول في عهد الملك جورج الثاني، و قد حاول لورد نورث Lord North تغيير سياسته تجاه أمريكا. و لكن أمام المعارضة الشديدة لهذه السياسة من قبل مجلس العموم، اضطر لورد نورث Lord North إلى الاستقالة، و استقال معه جميع الوزراء. بهذا الشكل ولد مبدأ تضامنية الوزارة، بحيث لو استقال رأسها يتوجب على بقية

الوزراء الاستقالة، و ذلك تحملاً لنتائج إسهامهم في اتخاذ القرارات و تحديد السياسة العامـة للـوزارة، أي أن السياسة العامة للوزارة أصبحت تحدد بشكل جماعي من قبل هيئة تسمى مجلس الوزراء.

رابعاً- ظهور حق حل البرلمان بمفهومه الحديث

كان حق الحل متروكاً لإرادة الملك يستعمله متى شاء، و في كثير من الأحيان كـان يسـتخدمه لأسـباب شخصية. و لكن عندما خاف وليم بيت لوجون William Pitt le Jeune (ابـن ولـيم بيـت William Pitt خصم والبول Walpole) اللورد نورث Lord North، رفض أن يستقيل على الرغم من معارضـة مجلـس العموم له، و حاول إخضاع البلاد إلى برنامج إصلاحي. فعندما شعر أن أصوات الناخبين تؤيد أفكاره من أجـل الإصلاح، طلب من الملك حل مجلس العموم، وبذلك احتكم إلى الناخبين لحل النـزاع الموجـود بينـه و بـين البرلمان. بنتيجة الانتخابات هزم معارضيه هزيمة ساحقة، الذين خسروا /160/ مقعـداً، فأصـبحت الأغلبيـة الجديدة من مناصريه. و بعد ذلك استعمل حق الحل من قبل الذين خلفوه لحل النزاع السياسـي بيـنهم و بـين البرلمان، وبهذه الطريقة ظهر حق الحل بمفهومه الجديد : أي لحل خلاف سياسي بين الحكومة و البرلمان.

المطلب الثـانـي
الخصائص الأساسية للنظام البرلماني

في الحقيقة لا يوجد نظام برلماني واحد في دول عالمنا، و لكن توجد عدة أنظمة برلمانية، أو عائلة أنظمة برلمانية، تتسم بخصائص مشتركة. و يمكننا تعريف النظام البرلماني انطلاقاً من خصائصه المشتركة بالتـالي : *النظام البرلماني يتميز بالتعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، الأولى بالرغم من استقلالها مسؤولة أمـام الثانية*. أي يمكننا القول بأن فكرة وجود مسؤولية الحكومة أمام البرلمان هي الميزة الأساسية للنظام البرلماني.

و بشكل إجمالي يمكننا القول : إنّ هناك خاصتين أساسيتين تميزان الأنظمة البرلمانية المعاصـرة همـا : الثنائية في الهيئة أو السلطة التنفيذية، و التوازن و التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

أولاً- ثنائية الجهاز التنفيذي

نقصد بثنائية الهيئة أو السلطة التنفيذية L'exécutif bicéphale في الأنظمة البرلمانية هو وجود رئيس دولة غير مسؤول و وزارة مسؤولة.

I- وجود رئيس دولة غير مسؤول

بشكل عام في أغلب الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني يعتبر رئيس الدولة (ملك، أمير أو رئيس... يصـل إلى الحكم بالوراثة أو الانتخاب المباشر من قبل الشعب أو من قبل البرلمان أو هيئة ناخبة) أحد أركان السـلطة التنفيذية. و من حيث المبدأ لا يتولى رئيس الدولة سلطات تنفيذية فعلية، فلذلك لا تقع على عاتقه أية مسـؤولية سياسية سواء كان رئيس الدولة ملكاً أم رئيساً للجمهورية[1]. لذلك فإن أغلب القرارات التي يتخذها رئيس الدولـة يتوجب توقيع الوزير المختص (أو الوزراء المختصين) إلى جانب توقيع الرئيس و هو مـا يسـمى بـالتوقيع

---

[1]- أما بالنسبة للمسؤولية الجنائية فإنّ الأمر مختلف. فأغلب الدول البرلمانية ذات النظام الملكي لا يسأل الملك فيها جنائياً على أساس قاعدة أن الملك لا يخطئ، أما في الدولة البرلمانية ذات النظام الجمهوري فإن الرئيس يسأل جنائياً عن الجرائم التي يرتكبها.

الإضافي Le Contreseing[1]، بحيث يتحمل الوزير المختص (أو الوزراء المختصون) المسؤولية السياسية عن هذه القرارات. و قد اختلف الفقه حول حقيقة دور الرئيس في الأنظمة البرلمانية : فمنهم من قال إنّ دوره سلبي، و منهم من قال إنّ دور الرئيس إيجابي، و الرأي الثالث و السائد هو احتلال الوزارة لمركز الصدارة.

II- وجود وزارة مسؤولة سياسياً

تعتبر الوزارة في النظام البرلماني مركز السلطة التنفيذية، حيث يقع على عاتقها تحديد السياسة العامة للدولة، فلذلك تكون مسؤولة سياسياً أمام البرلمان. و المسؤولية السياسية للوزارة La responsabilité politique du gouvernement أمام البرلمان تعتبر مع حق السلطة التنفيذية بحل البرلمان Le droit de la dissolution أهم ركنين في النظام البرلماني. و مسؤولية الوزارة أمام البرلمان قد تكون تضامنية أو جماعية، و قد تكون مسؤولية فردية لوزير معين. فلذلك يملك البرلمان سحب ثقته من الوزارة بكاملها، أو من وزير معين، و يترتب على ذلك ضرورة استقالة الوزارة أو الوزير في هذه الحالة.

و في الحقيقة هناك شكلان للنظام البرلماني. فهناك النظام البرلماني المزدوج Le régime parlementaire dualiste، حيث رئيس الدولة ليس فقط مجرد حكم بين السلطات، بل يمارس اختصاصات هامة تسمح له بالتدخل في سير النظام السياسي، وخاصةً سلطته في تعيين الوزراء و عزلهم، بحيث يعتبر الوزراء إضافةً إلى أنهم مسؤولون أمام البرلمان، مسؤولين سياسياً أمام رئيس الدولة، الذي يملك أيضاً حق حل البرلمان دون الرجوع إلى الحكومة. و هذا النوع من النظام البرلماني موجود في فرنسا و أغلب الدول العربية و منها سورية. و هناك النظام البرلماني الفردي Le régime parlementaire moniste، الذي يعتبر الأكثر كمالاً أو تقليدياً و الأكثر انتشاراً، حيث لا يلعب رئيس الدولة سوى مجرد دور شرفي. و في هذا النظام الحكومة و الوزراء ليسوا مسؤولين سياسياً سوى أمام البرلمان، و تملك الحكومة بالمقابل حق حل البرلمان، حتى لو كان هذا الحق يمارسه رئيس الدولة من الناحية الشكلية فإنه يتوجب عليه الرضوخ للإرادة الحكومية دون أن يملك أية سلطة تقديرية في ذلك. و هذا النظام مطبق في إنكلترا و معظم الدول الأوربية و الديمقراطيات في العالم.

ثانياً- التوازن و التعاون بين السلطة التنفيذية و التشريعية

إن النظام البرلماني يقوم على أساس الفصل المرن و المتعاون بين السلطات و خاصة السلطتين التنفيذية و التشريعية. هذا يستتبع وجود نوع من التوازن بين هاتين السلطتين يسمح لكل سلطة بإمكانية الحد من تمادي السلطة الأخرى، إضافة لوجود نوع من التعاون يساعد أيضاً في منع تمادي إحدى السلطتين.

---

[1]-حول هذا الموضوع المنصوص عليه في المادتين 19 و 22 من الدستور الفرنسي لسنة 1958 و موقف الفقه و القضاء الفرنسيين من طبيعة هذه القرارات و هل Le Contreseing مسألة اختصاص أم مسألة شكل، يمكن مراجعة رسالة أستاذنا البرفسور رينة هوستيو المنشورة في دار نشر رسائل الدكتوراه القيمة L.G.D.J. و هي بعنوان : René HOSTIOU :"Procédure et Forme de l'acte administratif unilatéral en droit français", L.G.D.J.,1975,P.215.

I-التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية

تملك كل من السلطة التنفيذية و السلطة التشريعية آليات دستورية تتمكن بموجبها من الحـد مـن السـلطة الأخرى مما يخلق نوعاً من التوازن بينهما، يجنب البلاد خطر الوقوع في الأزمات السياسـية. و أهـم هـاتين الآليتين هما : مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و حق حل البرلمان.

1- مسؤولية الحكومة السياسية

تعتبر الوزارة، كما أشرنا سابقاً، مسؤولة سياسياً أمام البرلمان عـن سياسـتها. و بهـذا الصـدد يملـك البرلمانيون حق توجيه الأسئلة Les questions و الاستجوابات Les interpellations إلى الـوزراء بشـأن السياسة التي تتبعها الوزارة، و يمكن للبرلمان سحب الثقة من الوزارة بأكملها أو من وزير معين. و فـي هـذه الحالة يتوجب على الوزارة أو الوزير الذي سحبت منه الثقة تقديم استقالته. و يمكن تحريك مسؤولية الحكومـة الذي قد يؤدي لسحب الثقة بناء على طلب الحكومة نفسها، أو بناء على طلب من البرلمان.

يمكن أن تحرك مسؤولية الحكومة أمام البرلمان من قبل الحكومة نفسها رغبة منها في الحصول على ثقـة البرلمان، فتطرح الثقة بنفسها La question de confiance من تلقاء نفسها، و في حال جاء التصويت سـلبياً تسقط الحكومة. و في هذه الحالة لا تطرح الحكومة الثقة بنفسها طبعاً أمام البرلمان رغبةً منها في حجب الثقـة عنها و إنما لأسباب أخرى : الرغبة في التأكد من مساندة الأغلبية لها و تدعيمها عندما يظهر أن هناك انقسـاماً في صفوفها، بمناسبة التصويت على قانون تعتبر الحكومة مسألة الموافقة عليه مسألة ثقة بها، في معرض طلب الموافقة على جزء من سياستها أو على سياستها العامة. و في معظم هذه الحالات تستخدم الحكومة وسيلة طرح الثقة بنفسها، كوسيلة للضغط على الأغلبية التي تؤيدها في البرلمان.

و يمكن تحريك مسؤولية الحكومة من قبل البرلمان الذي يطلب، سحب ثقته من الـوزارة Montion de censure. و يخضع طلب الثقة هذا إلى شروط (يحددها الدستور و ينظمها النظام الداخلي للبرلمـان) تتعلـق بتوقيع عدد من البرلمانيين على الطلب، و بعض الإجراءات المتعلقة بالمواعيد، و نسبة المصوتين لصالح سحب الثقة...الخ. و هذا الإجراء لا تستخدمه عادةً الأغلبية البرلمانية التي تنبثق عنها الحكومـة[1]، و إنمـا تسـتخدمه المعارضة في الكثير من الحالات على الرغم من أنها تعرف مسبقاً بأنها لا تملك الأغلبية المطلوبة للتصـويت على حجب الثقة، و ذلك كإجراء احتجاجي على سياسة الحكومة في مجال معين. و في بعض الـدول كألمانيـا هناك ما يسمى بحجب الثقة البناء Défiance constructive، حيث لا يمكن لمجلس البندستاغ سحب الثقة من المستشار (و بالتالي من الحكومة بكاملها) إلا إذا اختار مستشاراً جديداً يحل محل من فقد الثقة.

2-حل البرلمان

في مواجهة مسؤولية الحكومة أمام البرلمان، و هو يمكن هذا الأخير من إسقاط الحكومة من خلال حجـب الثقة، تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان Droit de dissolution. و حق الحل يمكن السلطة التنفيذية من إنهاء ولاية البرلمان[2] قبل أوانها، يترتب عليه إجراء انتخابات مبكرة لاختيار برلمان جديد[3]. و حق الحل يمكـن

---

[1]- إلا في حالة الانشقاق في صفوفها.

[2]-إن معظم الدول البرلمانية التي تأخذ بنظام المجلسين لا تعطي السلطة التنفيذية سوى حق حل المجلس الشعبي، باستثناء بعض هذه الدول كبلجيكا و هولندا على سبيل المثال.

[3]- هناك بعض الدول التي تأخذ بالنظام البرلماني ألغت حق حل البرلمان، و من هذه الدول النرويج و النمسا... و لبنان.

أن يكون بيد رئيس الدولة يستخدمه وفقاً لسلطته التقديرية كما في فرنسا و سورية و معظم الدول التـي تأخـذ بالنظام البرلماني المزدوج، و قد يكون في يد الوزير الأول كما في أغلب الأنظمة البرلمانيـة، و قـد يكـون بالتوافق بين رئيس الدولة و الحكومة أو الوزير الأول.

و حق الحل هذا تلجأ إليه السلطة التنفيذية استثنائياً لحل خلاف بين السلطتين التشريعية و التنفيذية و بالتالي العودة إلى الهيئة الناخبة باعتبارها السلطة العليا في الدولة، و لكن غالباً ما تلجأ إليه السلطة التنفيذيـة لأسـباب سياسية انتخابية بحتة نذكر منها :

-البحث عن أغلبية برلمانية قوية، إذا لم تكن الحكومة تتمتع بهذه الأغلبية البرلمانية، نتيجة قيامها على أسـاس ائتلافي هش.

-التهديد بالحل من أجل توحيد الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة في حال ظهور انشقاق في صفوفها.

-البحث عن تدعيم الأغلبية البرلمانية المؤيدة للحكومة، إذا كانت الاستطلاعات تشير إلى أن الرأي العام مناسب لإجراء انتخابات مبكرة، تعطي الحكومة أغلبية برلمانية لفترة ولاية برلمانية جديدة.

باختصار يمكننا القول : إنّ وجود حق حجب الثقة للبرلمان و حق الحل للسلطة التنفيذية يحقق نوعاً من التوازن بين السلطتين التنفيذية و التشريعية.

II-التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية

إضافة إلى التوازن بين السلطتين التشريعية و التنفيذية، يوجد نوع من التعاون بين هاتين السلطتين لتجنب الوصول إلى طريق مسدودة بين الجانبين يؤدي إما إلى استخدام حجب الثقة أو حق الحل.

و أهم صور هذا التعاون تتمثل في حق السلطة التنفيذية باقتراح القوانين، و مشاركة الوزراء في مناقشـة مشروعات القوانين المطروحة أمام البرلمان سواء من خلال المشاركة في مناقشات اللجان البرلمانية، أم الدفاع عن السياسة العامة للوزارة أمام البرلمان بهيئته العامة. بالإضافة لذلك تملك السلطة التنفيذية حق دعوة البرلمان للانعقاد و فض دورات انعقاده، و تحديد جدول أعماله.

بالمقابل يستطيع البرلمان تشكيل لجان تحقيق برلمانية للتحقيق في بعض أعمال السلطة التنفيذيـة، إضـافةً للجان الدائمة المختصة في مجالات عمل الحكومة. حيث يمكنهم الاستماع إلى أعضاء السلطة التنفيذية. و لكـن التعاون الأكثر أهمية يتمثل بموافقة البرلمان إعطـاء أو تفـويض الـوزارة سـلطة التشـريع Délégation législative لمدة محددة في مجال محدد.

المبحث الثالث
النظام الرئاسي

يستخدم تعبير النظام الرئاسي Le régime présidentiel للدلالة على النظام السياسي الذي يأخذ بمبدأ فصل السلطات بمفهومه المطلق أو المتطرف، و من جهة ثانية يستخدم خاصةً لوصف النظام الدستوري و السياسي للولايات المتحدة الأمريكية. ففي الحقيقة إنّ النظام البريطاني الذي قدم من قبل مونتسكيو بشكل مثالي، و خاصة المبدأ الذي يقوم عليه هذا النظام و المتمثل بالفصل بين السلطات، فهم من قبل مؤسسي الدستور الأمريكي، الذين حاولوا ما بوسعهم تقليد النظام البريطاني، على أنه فصل مطلق بين السلطات[1].

فإذا كانت بريطانيا مهد النظام البرلماني، فإن الولايات المتحدة الأمريكية تعتبر موطن النظام الرئاسي، الذي أنشئ منذ دستورها الصادر عام 1787 و الذي مازال مطبقاً حتى وقتنا الحالي، و قد حاولت بعض الدول و خاصةً في أمريكا اللاتينية اعتماد هذا النظام و لكنها فشلت فشلاً ذريعاً، و لكن على الرغم من ذلك فإننا نجد بعض مظاهر النظام الرئاسي في بعض الدول.

و لما كنا سوف ندرس دراسة تفصيلية النظام الرئاسي المطبق في الولايات المتحدة الأمريكية، في الجزء الثاني من هذا المؤلف، فإننا نتناول الآن فقط مظاهر أو خصائص النظام الرئاسي بشكل نظري، و مسألة فشل تطبيق هذا النظام خارج الولايات المتحدة الأمريكية، و خاصةً في دول أمريكا اللاتينية.

المطلب الأول
خصائص النظام الرئاسي

يقوم النظام الرئاسي، بمفهومه النظري، على أساس الفصل المطلق بين السلطات عضوياً و وظيفياً، إضافةً لعدة خصائص أو مظاهر أهمها : رئيس جمهورية منتخب، و أحادية و وحدة السلطة التنفيذية، و عدم مسؤولية الحكومة أمام البرلمان.

---

[1]- في الحقيقة أن واضعي الدستور الأمريكي في فيلادلفيا كانوا قد قرؤوا مونتسكيو و بلاكستون لمعرفة تركيبة النظام القائم في إنكلترا، و لكن أيضاً عرفوا النظام الإنكليزي من الداخل، لأنه يعتبر في الحقيقة النظام للبلاد الأم للولايات المتحدة. فمنذ عام 1760 ترجمت أعمال مونتسكيو و خاصة رائعته روح القوانين إلى اللغة الإنكليزية، و نشرت الصحف مقتطفات كثيرة من مؤلفاته، و وجدت مؤلفاته في مكتبات قادة الفكر الأمريكي مثل : فرانكلين، جون آدم، جيمس ماديسون، مارشال جيفرسون، فهذا الأخير الذي أعد بيان الاستقلال كان قد قرأ في شبابه كتاب روح القوانين بكامله. أما جيمس ماديسون الذي يعتبر أبا الدستور الأمريكي و الذي أصبح رئيساً للولايات المتحدة 1809-1817 فقد استشهد في مؤلفاته بالعديد مما ذكره مونتسكيو في روح القوانين، كذلك الأمر بالنسبة لهاميلتون الذي أصبح وزيراً لجورج واشنطن استشهد بالكثير مما قاله مونتسكيو في مقالاته. فقط جون آدم الذي أصبح نائباً لرئيس الولايات المتحدة 1797-1801 انتقد مونتسكيو في نظريته حول مبدأ الحكومات الثلاث و لكن أكد على ضرورة التوازن بين السلطات. و قد أخذ بهذا النقد أيضاً جيفرسون الذي أصبح رئيساً للولايات المتحدة 1801-1809.حول هذا الموضوع انظر خاصةً :
Jean BRETHE de la GRESSAYE : "Montesquieu, fondateur du droit public moderne", Melanges Michel STASSINOPOULOS, 1974, p.347–362.

أولاً- شدة الفصل بين السلطات و استقلالها و توازنها

يقوم النظام الرئاسي على ركيزة أساسية و هي الفصل التام بين السلطات : التشريعية و التنفيذية و القضائية.

فالسلطة القضائية تتمتع باستقلالية مطلقة من خلال طريقة اختيار القضاة التي تتم عن طريق الانتخاب. إضافةً للحصانات العديدة الأخرى.

كذلك فإن البرلمان يمارس السلطة التشريعية باستقلالية تامة، بحيث يتمتع أعضاؤه فقط بحق اقتراح القوانين، و إعداد الموازنة العامة للدولة. و لا يمكن لأعضائه الجمع بين عضوية البرلمان و أية وظيفة في السلطة التنفيذية. كذلك لا تملك السلطة التنفيذية حق حل البرلمان.

و السلطة التنفيذية الذي يمثلها رئيس الجمهورية مستقلة عن البرلمان فيما يتعلق بطريقة اختياره، و الوزراء يتم تعيينهم بدون تدخل من البرلمان، و لا يمكن الجمع بين الوزارة و البرلمان، و لا الدخول و التحدث أمام البرلمان.

و لكن في الحقيقة أن هذا الفصل التام بين السلطات لا يمكن أن تسير معه مؤسسات الدولة، و لذلك كما سنرى لاحقاً عند دراستنا للنظام السياسي في الولايات المتحدة الأمريكية، أن هناك مخففات لهذا الفصل التام، فرضتها الضرورات العملية، مما خلق نوعاً من التعاون بين السلطتين التنفيذية و التشريعية، بل خلق نوعاً من هيمنة السلطة التنفيذية.

ثانياً- رئيس جمهورية منتخب

يقوم النظام الرئاسي أيضاً على أساس وجود رئيس جمهورية منتخب، و بالتالي لا يمكن تطبيق هذا النظام في الدول الملكية. و ينتخب الرئيس من قبل الشعب، سواء بالاقتراع العام المباشر أو غير المباشر، و ليس من قبل البرلمان. و بذلك يقف رئيس الدولة على قدم المساواة مع البرلمان، باعتبار أن كليهما يستمد شرعية وجوده من الشعب مباشرة.

ثالثاً- أحادية و وحدة السلطة التنفيذية

من أهم ما يميز النظام الرئاسي هو أحادية و وحدة السلطة التنفيذية، أي لا يوجد حكومة جماعية. فالرئيس وحده هو السلطة التنفيذية، حيث يعتبر بنفس الوقت رئيساً للدولة و للحكومة، و الوزراء ليسوا سوى مجرد معاونين لا غير، و لا يشكلون هيئة جماعية أو مجلس وزراء. و يقتصر دورهم على تنفيذ السياسة العامة التي يقررها الرئيس وحده. حتى لو أن الوزراء جميعهم اجتمعوا بحضور الرئيس للتداول في المسائل العامة، فإن القرار الأول و الأخير يكون للرئيس و لو أجمع رأي جميع الوزراء على خلاف ذلك.

رابعاً- عدم مسؤولية السلطة التنفيذية أمام البرلمان

باعتبار أنه لا يوجد هيئة جماعية تسمى مجلس الوزراء له سياسته الخاصة به، فإنه لا يوجد في النظام الرئاسي مسؤولية للحكومة أمام البرلمان، و بالتالي لا يملك البرلمان حق حجب الثقة عنهم بشكل جماعي أو إفرادي. و الوزراء مسؤولون فقط أمام الرئيس الذي يملك وحده حق تعيينهم و إقالتهم.

المطلب الثاني
فشل الأنظمة الرئاسية في دول أمريكا اللاتينية

بعد استقلال دول أمريكا عن أسبانيا و البرتغال في الفترة الواقعة بين عامي 1808-1825، حاولت تقليد النظام الدستوري الموجود في الولايات المتحدة الأمريكية، و ذلك بتشجيع من هذه الأخيرة. هذا النظام في الحقيقة فرض على هذه الدول فرضاً نتيجة لكونها كانت تبحث عن نظام جمهوري، و كان الدستور الجمهوري الوحيد الموجود في ذلك الوقت هو النظام الذي أقامه الدستور الأمريكي.

في الواقع هذا النظام الدستوري لم يكن يتوافق مع الحالة النفسية أو الطبيعة العقلية لسكان هذه الدول، الذين خضعوا فترة طويلة للسلطة الأسبانية و الكنيسة الكاثوليكية حيث تعودوا على نوع من الاستبدادية. و لم يكن هذا النظام الدستوري ملائماً لهذه الدول التي كانت تبحث عن هوية وطنية، حاولت إيجادها عن طريق شخص واحد يعتبر رمزاً للأمة، أو بكلمة أخرى تتمثل الأمة في شخصه. ولهذا نرى أن هذا النظام الدستوري طبق بشكل منحرف، و أدى إلى الفوضى السياسية و الديكتاتورية.

أولاً- السلطات الرئاسية القوية

للأسباب التي ذكرناها سابقاً حاولت دساتير دول أمريكا اللاتينية في اعتمادها على دستور الولايات المتحدة تدعيم سلطة رئيس الجمهورية. فهذه الدساتير لم يكن محور بحثها كما فعل مؤسسو الدستور الأمريكي الحد من السلطة، و لكن البحث عن سلطة فعلية لا يمكن إيجادها إلا من خلال سلطة قوية تعطى لرئيس الجمهورية بشكل تجعله ممثلاً للأمة و بانياً لها في نفس الوقت. فلذلك نجد أن السلطات التي أعطيت للرئيس في هذه الدول هي أكثر و أهم من سلطات الرئيس في الولايات المتحدة[1]. فالرئيس يملك حق اقتراح القوانين، و الحق في وضع الميزانية العامة للدولة بمرسوم إذا لم يقرها الكونغرس في الوقت المناسب، و الحق في فتح اعتمادات إضافية بنفس الطريقة. كذلك يملك حق الاعتراض (الفيتو) على إصدار القوانين. إضافة إلى ذلك يملك وزراؤه حق حضور جلسات مجلسي الكونغرس و الكلام أمامهم.

هذه السلطات الواسعة للرئيس تحد الكثير من فعالية مبدأ التوازن بين السلطات، الذي يعتبر أهم ما يميز النظام الرئاسي. ففي هذه الأنظمة لم يكن ينظر إلى الكونغرس كأنه سلطة مساوية لبقية السلطات، و خاصة سلطة رئيس الجمهورية. يضاف إلى ذلك أن الرئيس، و بموجب نصوص دستورية، يمكنه توسيع سلطاته بشكل يعطل الضمانات الدستورية لحماية الحريات، و ذلك في أوقات الأزمات، و قد توسع الرؤساء في هذه الدول في مفهوم أوقات الأزمات لتوسيع صلاحياتهم و سلطاتهم.

ثانياً- عدم الاستمرارية : ضمانة ضد الديكتاتورية

إن دساتير دول أمريكا اللاتينية على الرغم من أنها لم تراع مبدأ التوازن بين السلطات، لا يعني ذلك أنها قبلت مسبقاً السلوك الديكتاتوري للرئيس. فمن أجل إبعاد هذا الخطر نصت أغلب هذه الدساتير على عدم

---

[1]- تجدر الإشارة هنا إلى ما قاله الرئيس ترومان عن سلطات الرئيس في الولايات المتحدة الأمريكية حيث قال بأنها : "مجموعة من السلطات تجعل قيصر و جينكيزخان و نابليون يقضمون أظافرهم حسرة و غيرة". و من هذا يمكننا تصور مدى سلطات الرئيس في دول أمريكا اللاتينية.

إمكانية الرئيس من تجديد ولايته لفترة ثانية تالية. هذه القاعدة المسماة عدم الاستمرارية هي رائعة مـن حيـث المبدأ : يمكن أن تعمل على ردع الرئيس الذي يتمتع خلال ولايته بسلطات واسعة لكونه سيصبح مجرد مواطن عادي بعد فترة محددة. و لكن تطبيق هذه القاعدة كان صعباً : فرجل السياسة الطموح و الذي يصل إلى منصب الرئيس مستنداً إلى قاعدة شعبية كان يجد من الصعوبة له أن يعود بعد فترة إلى صفوف المـواطنين العـاديين .....، و هذا ما دفع الرؤساء الذين في السلطة للعمل على إلغاء هذه القاعدة، من خلال التعـديل الدسـتوري، أو العمل على إلغاء هذه القاعدة عملياً عن طريق سعي الرئيس الذي في السلطة لانتخاب أحد المقربين إليه لمنصب الرئيس، و بذلك يصبح هناك نوع من الاستمرارية الفعلية.

ثالثاً- الحياة السياسية المضطربة

إن السلطات الواسعة المعطاة للرئيس و عدم احترام قاعدة عدم الاستمرارية، أدى إلى إدخال دول أمريكـا اللاتينية في حياة سياسية مضطربة نتيجة الانقلابات العسكرية المتلاحقة في هذه الدول. فحتى عام 1978 كـان 80 % من سكان أمريكا اللاتينية يعيشون تحت سلطة إدارة عسكرية.

الـفـصل الخـامـس

القوى المؤثرة في العمل الحكومي

في الواقع إنّ المؤسسات الدستورية في الدول ذات الأنظمة الديمقراطية، لا تتحدد معالمهـا و طبيعتهـا و أهدافها إلا من خلال تأثير القوى السياسية و الاجتماعية. هذه القوى في الحقيقة تملك تأثيراً كبيراً في تكوين هذه المؤسسات الدستورية و خصوصاً السلطتين التنفيذية و التشريعية، و ذلك عن طريق الانتخابات. كذلك تؤثر في سير و انتظام هاتين المؤسستين من خلال الموالاة أو المعارضة لسياستها، و في ذلك تسـتخدم وسـائل عـدة دستورية و عملية.

و يمكننا في هذا الإطار التمييز بين نوعين من هذه القوى بحسب كيفية تكوينها و آلية تأثيرها على العمـل الحكومي و هما : الأحزاب السياسية Les partis politiques **(المبحـث الأول)**، وجماعـات الضـغط Les groupes de pression **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
الأحزاب السياسية

في الحقيقة إن و جود الأحزاب هو سابق لوجود السياسة. و لكن هذه الأحزاب لم تكن سوى تجمعات غير منظمة، بل كانت عبارة عن تجمعات عفوية لبعض الشخصيات مدفوعة ببعض المثل العليا هدفها البحث و المداولة في مشاكل الساعة المطروحة في الدولة دون محاولة فرض وجهة نظرها من خلال إيجاد الحل الذي تراه مناسباً لهذه المشاكل. فيمكن القول بأنها كانت نوادي فكرية لا أكثر، أما مفهوم الأحزاب في يومنا هذا فقد اختلف كثيراً. و لكي نحيط بمدلول الأحزاب السياسية، لا بد لنا من تحديد مفهوم الحزب السياسي، و وسائل تأثير الأحزاب السياسية في الحياة السياسية، و أهم تقسيماتها، و الأنظمة الحزبية السائدة في دول عالمنا.

المطلب الأول
مفهوم الحزب السياسي

لا بد لنا في هذا الصدد من معرفة كيفية ظهور الأحزاب السياسية، و تعريف الحزب السياسي و تبيان خصائصه.

أولاً-كيفية ظهور الأحزاب السياسية

في الحقيقة إن الانتقال من التجمعات العفوية إلى المفهوم الحديث للأحزاب السياسية تم بشكل متلاحق و كان أحد أهم نتائج و ضرورات النظام الديمقراطي التمثيلي في وقتنا الحالي[1].

فعلى الرغم من أن رجال الثورة الفرنسية كانوا يرون أن هناك تعارضاً بين الصفة التمثيلية لعضو البرلمان و بين و جود الأحزاب، و كذلك رفض الرئيس جورج واشنطن لوجود الأحزاب، فقد ولدت الأحزاب نتيجة للنظام التمثيلي و في قلب البرلمان. فقد كان البرلمانيون الذين لهم اتجاهات سياسية متقاربة يجلسون في البرلمان و بشكل عفوي على مقاعد متقاربة، و في بعض الأحيان يجرون فيما بينهم اجتماعات خاصة من أجل توحيد مواقفهم من المسائل المطروحة أمامهم. من ذلك نشأ ما يسمى حالياً بالتجمعات أو الكتل البرلمانية Groupes parlementaires و التي لم يكن لها سابقاً أي و ضع رسمي.

بنفس الوقت و على المستوى المحلي، كانت الشخصيات المهتمة بالسياسة تشكل في أوقات الانتخابات لجاناً في الأحياء و المناطق لدعم بعض المرشحين. معظم هذه اللجان كانت تحل نفسها كلما انتهت الانتخابات، و لكن البعض القليل منها كان يستمر عاملاً على إيجاد احتكاك مستمر بين البرلمانيين و بين اللجان التي ساندته في الانتخابات.

---

[1]- إذا كان نظام الأحزاب و تعددها ليس ركناً من أركان النظام التمثيلي، فقد أصبح السمة المميزة للأنظمة السياسية القائمة على أساس ديمقراطي في دول عالمنا المعاصر، التي تأخذ في غالبيتها العظمى بالنظام التمثيلي، فلذلك يمكن القول: إنّ النظام التمثيلي في وقتنا الحالي لا يستقيم إلا بوجود تعدد الأحزاب.

بين هذه التجمعات البرلمانية و اللجان المحلية لم يكن هناك و لفترة طويلة أية علاقة منتظمة، بل كان يوجد فقط علاقة فردية بين البرلماني و بين اللجان الموجودة في دائرته الانتخابية. و كان البرلمانيون في الحقيقـة لا يرغبون في استمرارية وجود هذه اللجان التي تشكل بالنسبة لهم عين رقابة تحد من حريتهم في بعض الأحيان.

إنّ موقف البرلمانيين من هذه اللجان قد تغير مع مرور الزمن و خاصة مع توسـيع قاعـدة الاقتـراع أي الهيئة الناخبة. فالبرلمانيون لم يعد بإمكانهم البقاء على احتكاك مع ناخبيهم في دوائرهم الانتخابية نتيجة الازدياد المستمر في عدد الناخبين و نتيجة الأخذ بمبدأ الاقتراع العام و التوسع به، كذلك الأمر فإن النفقات المالية للعملية الانتخابية أخذت تتزايد. لذلك توجه البرلمانيون وبشكل دائم إلى هذه اللجان المحلية، مما أدى بالنتيجة إلى قيـام علاقات منتظمة بين هذه اللجان و بين التجمعات البرلمانية و هو الذي كانت نتيجته اتحاد العديد من هذه اللجان المحلية ضمن تنظيم على المستوى الوطني، مما أدى فيما بعد إلى ظهور الأحزاب بالمفهوم الحديث للكلمة[1]. و لكن هذه الأحزاب لم تكن بداية سوى أحزاب كوادر أو نخبة و ليسـت أحزابـاً جماهيريـة : فكمـا قلنـا إن البرلمانيين و الشخصيات المحلية هي التي كانت وراء إنشاء هذه الأحزاب. فالمكاتب السياسية (القيادة) كانت في غالبيتها مشكلة من البرلمانيين. لذلك كانت الطبقات السياسية بعيدة و متميزة عن جماهير المواطنين. فالسياسيون كانوا بأغلبيتهم من النبلاء أو من الطبقة الوسطى الطموحة (محامين، أطباء، أساتذة جامعات....الخ). و هؤلاء، و بسبب الوسط الذي ينتمون إليه أو التعليم الذي تلقوه، كانت رؤيتهم للمشاكل السائدة مختلفة عن رؤية غالبيـة الشعب. فبالنسبة لهم كانت الحرية الفردية أهم أهدافهم، أما المسائل الاجتماعية و خاصة قضايا العمـال كانـت مجهولة من قبلهم. و كرد فعل ضد ما اعتبر مصادرة للاقتراع العام من قبل البرجوازيـة الصـغيرة تشـكلت الأحزاب الجماهيرية. و قد أنشئت نتيجة اتفاق بين مجموعات من المثقفين و العمال (مثل الحزب الاجتمـاعي الديمقراطي الألماني Parti Social-Démocrate الذي تأسس عام 1875)، أو نتيجة قرار نقابـات العمـال نفسها (مثل حزب العمال البريطاني Parti Travailliste الذي تأسـس عـام 1900). إن ظهـور الأحـزاب السياسية الجماهيرية و اتساع قاعدة الهيئة الانتخابية نتيجة إقرار الاقتراع العام في بدايات هذا القـرن أحـدث تحولاً هاماً في تاريخ المؤسسات السياسية. حيث تمخض عن ذلك تنظيمات سياسية تعمل في الدرجـة الأولـى للبحث أو لفهم الإرادة الحقيقية للشعب و تحويلها إلى حقيقة، فالطبقات الأكثر عدداً و الطبقـات الأكثـر فقـراً أصبحت ممثلة في البرلمان من قبل نواب منحدرين منهم.

ثانياً-تعريف و خصائص الحزب السياسي

يمكننا تعريف الحزب السياسي Le parti politique بأنه "مجموعة من الأفراد منظمة بصـورة دائمـة على المستوى الوطني، تسعى للوصول إلى السلطة و ممارستها بالطرق المشروعة، من أجـل تنفيـذ سياسـة محددة". من هذا التعريف يمكننا استخلاص الخصائص الأساسية للحزب السياسي :

I-ديمومة التجمع أو التنظيم

الحزب السياسي هو تجمع له صفة الديمومة و الاستمرارية، أي أن هذا التجمع ليس مرحليـاً مـن أجـل معالجة مشاكل وجدت في فترة زمنية محددة و الانحلال من بعد حل هذه المشاكل. و صفة الديمومـة لا تعنـي

[1]- إنّ ولادة الأحزاب في الولايات المتحدة كان مبكراً و ذلك في عام 1830 في عهد الرئيس جاكسون، و في بريطانيا بين عامي 1840 و 1870، أما في فرنسا فلم تظهر الأحزاب إلا في بداية هذا القرن فأول حزب يعود تاريخ إنشائه إلى 1902 (الحزب الاشـتراكي اليسـاري Parti Radical-Socialiste)

البقاء الأبدي و لكن فقط أن لا تكون فكرة التأقيت موجودة بداية كأحد أسس التجمع. نعرف أن هناك الكثير من الأحزاب تنحل (الاختفاء من الحياة السياسية كلياً، التمزق و انضمام التيارات الممزقة إلى أحزاب أخرى موجودة سابقاً أو تشكيل أحزاب جديدة، الاندماج كلياً في أحزاب أخرى) نتيجة للظروف السياسية.

II- التنظيم على المستوى الوطني

و يقصد بذلك أن يكون الحزب يملك تنظيماً متكاملاً على المستوى الوطني، أي أن يكون لهذا التجمع فروع في جميع أو معظم أقاليم الدولة، ويوجد بذلك علاقات منظمة بين هذه الفروع و الهيئة المركزية. أما إذا كان هذا التجمع محصوراً في إقليم معين أو لفئة محددة فلا يمكن لنا تسميته حزباً إلا تجاوزاً، لأن مثل هذا التجمع يأتي للمناداة و الدفاع عن مصالح إقليمية ضيقة، في حين أن الحزب السياسي يجب أن يكون له برنامج وطني متناولاً جميع المسائل المطروحة في الدولة.

III- هدف الوصول إلى السلطة

يعتبر الهدف الأساسي للحزب السياسي العمل للوصول إلى الحكم، أي يجب أن يكون لهذا التجمع إرادة معلنة هدفها الوصول إلى مقاليد السلطة، سواء بمفرده أو بالتحالف مع أحزاب أخرى. أما إذا كان هدفه هو فقط التأثير في الحياة السياسية و التأثير على السلطة فيصنف هذا التجمع كقوة ضغط. و أن يسلك في سبيل الوصول إلى هذا الهدف الطرق المشروعة (المقررة دستورياً و قانونياً)، و بذلك يختلف عن الجمعيات و التنظيمات السرية أو المسلحة التي تهدف للوصول إلى الحكم بطرق غير مشروعة.

و نتيجة لاشتراط ديمومة الحزب و وجوده في أقاليم الدولة و إرادته في الوصول إلى الحكم يجب أن يرتكز أيضاً على دعم شعبي من خلال الانتخابات أو من خلال أعمال أخرى[1].

المطلب الثاني
وسائل تأثير الأحزاب السياسية

أصبحت الأحزاب السياسية، كما أشرنا، تلعب دوراً أساسياً في الحياة السياسية في الأنظمة الديمقراطية. و في هذا الإطار تباشر هذه الأحزاب عدة وظائف للتأثير من خلالها في الحياة السياسية. هذه الوظائف تتمحور حول إعلام و تكوين الرأي العام عند الناخبين، و تكوين القادة السياسيين من خلال اختيار المرشحين، و تحقيق الاتصال بين البرلمانيين و ناخبيهم، إضافةً للتأثير على عملهم في البرلمان.

أولاً- إعلام و تكوين الرأي العام

يعتبر الإعلام L'informatiin أحد أهم وسائل الأحزاب السياسية للتأثير في تكوين الرأي العام، و توجيه الهيئة الناخبة، التي تعتبر السلطة العليا في الدولة و عليها تتوقف الطبيعة السياسية للحكومة.

فالأحزاب السياسية تعتبر حلقة اتصال بين الحكام و المحكومين، و ذلك من خلال الحوار الذي يدور بين أحزاب المعارضة و الأحزاب الحاكمة في معرض مناقشاتهم حول المسائل العامة المطروحة في البلاد. حيث تحاول الأحزاب الحاكمة عادةً الدفاع عن سياسة الحكومة و تقديم نظرة تفاؤلية للأوضاع العامة، في حين تقوم

[1]- تشترط بعض الدول لمنح الأحزاب معونات مالية أن تحصل هذه الأحزاب على نسبة (عادة ضئيلة) من الأصوات.

أحزاب المعارضة بانتقاد سياسة الحكومة من خلال تبيان الثغرات فيها و المشاكل التي يعانيهـا المـواطنين، و اقتراح الحلول البديلة لسياسة الحكومة. هذا النقاش أو الجدل السياسي بين الأحزاب الحاكمة و أحزاب المعارضة يسهم بشكل كبير في تكوين الرأي العام للمواطنين حول المسائل و الأوضاع المختلفة في البلاد.

كذلك تقوم الأحزاب السياسية عن طريق الإعلام بالتأثير و توجيه هيئة الناخبين للتصويت إلى هذا الحزب أو ذاك، من خلال محاولة إقناع الناخبين بمبادئها التي تتضمنها عادةً برامجها الانتخابية Plate-forme.

ثانياً- إعداد القادة السياسيين

إضافةً لوسيلة الإعلام التي تسهم في تكوين الرأي العام، تعتبر الأحزاب السياسية وسيلة أساسية في تكوين La formation القادة السياسيين و الوعي السياسي للمواطنين.

فالأحزاب السياسية تسهم في تكوين الوعي السياسي للمواطنين، من خلال انضمامهم إلـى صـفوف هـذا الحزب أو ذاك، أو مجرد التحزب (عن طريق الدعم و التصويت) لهذا الحزب أو ذاك. و يتم تكـوين الـوعي السياسي بواسطة التثقيف الذي تلجأ له بعض الأحزاب الإيديولوجية، أو بواسطة التوجيه الذي تلجأ إليه الأحزاب الانتخابية.

كذلك فإن الأحزاب السياسية تسهم في تكوين القادة السياسيين، عن طريق اختيار مرشحيها إلى الانتخابات أو المناصب الحكومية. و يختلف هذا التأثير قوةً وضعفاً باختلاف نظم الانتخاب و الظروف السياسية الخاصـة بكل دولة.

ثالثاً- تنظيم عمل البرلمانيين

لما كانت الأحزاب السياسية تسهم بشكل كبير في تكوين البرلمانيين عن طريـق تقـديم مرشـحيها إلـى الانتخابات فإنها تمارس نوعاً من تنظيم عمل نوابها خارج البرلمان و داخله.

فالحزب الذي يسعى للحصول على دعم الناخبين، يعمل على استمرارية التواصـل بـين نوابـه و بـين الناخبين. و هذا الاتصال إما أن يكون مباشراً من خلال توجه نوابه إلى الدوائر الانتخابية لشرح المسائل العامة و الإطلاع على مطالب الناخبين و المساهمة في تحقيقها، و إما أن يكون غير مباشر عـن طريـق مناضـلي الحزب الذين يشكلون صلة وصل بين البرلمانيين و ناخبيهم.

كذلك ينظم الحزب نشاط نوابه داخل البرلمان، حيث يجتمع نواب كل حزب، أو الأحزاب المتقاربـة، فـي كتل برلمانية، تسهم في مناقشة المسائل المطروحة و اتخاذ الرأي بشأنها. فالبرلماني المنتمي إلى حزب مـا لا يصوت عادةً في البرلمان بحسب قناعته الشخصية بل بحسب توجيه حزبه، و ذلك تحت طائلـة الطـرد مـن الحزب.

المطلب الثالث
تقسيمات الأحزاب السياسة

قسم الفقه الدستوري والسياسي الأحزاب السياسية تقسيمات عديدة، وفقاً لطبيعتها أو أشكالها، و لكن جميـع هذه التقسيمات ليست حاسمة، و لا تقدم أية فائدة عملية أو دلالات خاصة.

يعد من أوائل من قدم دراسة متكاملة لتقسيم الأحزاب الفقيه موريس ديفرجية M. Duverger في مؤلفه الأحزاب السياسية الذي صدر عام 1951[1]. حيث قدم ثلاثة تصنيفات في هذا الإطار :

أولاً- أحزاب النخبة أو الكوادر و الأحزاب الجماهيرية

أحزاب النخبة Partis de cadres، هي أحزاب يرتبط تنظيمها بمجموعة من الشخصيات المؤثرة و النافذة، و لا تستهدف تجميع عدد كبير من الأعضاء في صفوفها، و إنما تستهدف فقط إدخال النافذين في عضويتها، أي أنها تهتم بالنوعية و تفضلها على الكمية، و من أمثلتها الأحزاب الأمريكية و الأحزاب المحافظة في أوربا. أما الأحزاب الجماهيرية Partis de masses، فهي الأحزاب التي تعمل على تجميع أكبر قدر ممكن من الأعضاء و المناصرين، حيث تعتبر معظم الأحزاب الاشتراكية و الماركسية أحزاباً جماهيرية. و في الحقيقة إن بعض أحزاب النخبة تحولت لتصبح أحزاباً جماهيرية.

ثانياً- الأحزاب المباشرة و الأحزاب غير المباشرة

الأحزاب المباشرة Partis directs هي الأساس و الأصل و هي الأحزاب المعروفة للعامة، أما الأحزاب غير المباشرة Partis indirects، فيعطي الفقيه ديفرجية مثالاً لذلك وضع حزب العمال البريطاني الذي تألف في بداية القرن العشرين من تجمع نقابات و تعاونيات و نواد فكرية، اتحدت لتكوين تنظيم انتخابي دون أن يكون له أعضاء أو أتباع فرديون. و قد تحول هذا الحزب من منتصف القرن العشرين إلى حزب مختلط يضم جماعات و أفراداً بنفس الوقت.

ثالثاً- أحزاب الأغلبية، و الأحزاب الكبيرة و الأحزاب الصغيرة

حزب الأغلبية هو الحزب الذي يملك الأغلبية المطلقة في البرلمان، أو هو قادر على امتلاكها. أما الحزب الكبير فهو الحزب الذي لا أمل له في الحصول على الأغلبية المطلقة إلا إذا توافرت ظروف استثنائية لا تتوافق مع طبيعة النظام السياسي. أمّا الأحزاب الصغيرة فهي التي لا تستطيع أن تلعب سوى دور ثانوي أو تكميلي في الحكم أو في المعارضة.

إضافة لهذه التقسيمات التي قدمها الفقيه ديفرجية قدم آخرون تصنيفات أخرى للأحزاب السياسية، بحسب اتجاهها أو إيديولوجيتها : أحزاب برجوازية تقليدية، و أحزاب اشتراكية، و أحزاب دينية، و أحزاب مزارعين، أو بحسب أهدافها و تنظيمها : أحزاب مناضلين و أحزاب ناخبين، و أحزاب حرة و أحزاب متسلطة، و أحزاب منظمة و أحزاب غير منظمة...الخ.

و في الحقيقة إنّ هذه التقسيمات الفقهية و إن احتوت معظم الأحزاب السائدة في دول عالمنا، تبقى منتقدة بجانب منها، حيث لا توجد فوارق دقيقة بين هذه التقسيمات. و لذلك يجدر بنا تناول الأحزاب السياسية من زاوية ارتباطها بالأنظمة السياسية المعاصرة.

---

[1] - Maurice DUVERGER : "Les partis politiques", Paris, Le Seuil, 10éd., 1974.

المطلب الرابع
الأحزاب و الأنظمة السياسية المعاصرة

إن دراسة الأحزاب السياسية تتركز في الواقع على كيفية حضور هذه الأحزاب في تركيبة الحياة السياسية للنظام السياسي في كل دولة، و ذلك من خلال عدد الأحزاب و حجمها، و طريقة التعاون فيما بينهـا، و كيفيـة تداولها للسلطة. و في هذا الإطار يمكننا أن نميز في الأنظمة السياسية المعاصرة قيامها على أساس : الحـزب الواحد، أو الثنائية الحزبية، أو التعددية الحزبية.

أولاً- نظام الحزب الواحد

يقصد بنظام الحزب الواحد Parti unique أن ليس في الدولة سوى حزب وحيد يحتكر العمل السياسي، و بالتالي يسيطر وحده على مقاليد الحكم. و قد نشأ هذا الحزب بدايةً في الاتحاد السوفيتي، قبل أن يعم بعض دول الديمقراطيات الشعبية. يضاف إلى ذلك أن دول الديمقراطيات الشعبية التي لم تأخذ بنظام الحزب الواحد، أنشأت نظاماً جديداً فيه تعددية حزبية، و لكن يبقى هناك حزب مسيطر Parti dominant بنص الدسـتور و الواقـع السياسي. و يسود نظام الحزب الواحد في وقتنا الحاضر في الصين الشعبية، حيث يعتبـر الحـزب الشـيوعي السلطة السياسية العليا في الدولة.

و في هذا الصدد فإن أغلب الفقه ينفي عن الأنظمة السياسية التي تأخذ بنظـام الحـزب الواحـد الصـفة الديمقراطية، لأنها تؤدي في الحقيقة إلى إسناد السلطة عن طريق انتخابات غير تنافسية.

ثانياً- نظام الثنائية الحزبية

يقصد بنظام الثنائية الحزبية Bipartisme وجود حزبين كبيرين يسيطران على الحياة السياسـية، بحيـث يستقطبان اهتمام الناخبين و يقتصر تداول السلطة فيما بينهما، أي أن كلاً منهما يـتمكن مـن الحصـول علـى الأغلبية في البرلمان و تشكيل الحكومة (في الأنظمة البرلمانية طبعاً). و بمقتضى ذلك فإن نظام الثنائية الحزبية لا يعني مطلقاً وجود حزبين فقط في الدولة، فلا شيء يمنع من وجود حزب ثالث أو أحزاب، و لكن هذا الحزب أو هذه الأحزاب تبقى قليلة التأثير في الحياة السياسية. و هذه الظاهرة موجودة في العديد مـن الـدول و علـى رأسها بريطانيا حيث يوجد حزبان مسيطران هما حزب المحافظين و حزب العمـال و إلـى جانبهـا حـزب الأحرار و الحزب الاجتماعي الديمقراطي، و الولايات المتحدة الأمريكية حيث الحزبان المسيطران هما الحزب الجمهوري و الحزب الديمقراطي إضافةً لوجود أحزاب صغيرة.

و في الأنظمة ذات الثنائية الحزبية يمكن التمييز بين : الثنائية الحزبية الكاملة، و الثنائية الحزبية الناقصة[1]. فالثنائية الحزبية الكاملة تعني وجود حزبين سياسيين يتقاسمان أصوات الناخبين، بحيث يـتمكن أحـد الحـزبين الحصول على الأغلبية المطلقة و الحكم بمفرده، كما هو الحال في بريطانيا حيث يوجد تداول للسلطة بين حزبي المحافظين و العمال. كذلك الأمر في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يوجد الحـزب الجمهـوري و الحـزب

---

[1]- هناك تمييز آخر لثنائية الحزبين حسب درجة تنظيمهما : نظام الحزبين الجامد و نظام الحزبين المرن. فنظام الحزبين الجامد يقوم علـى تنظـيم تصويت أعضاء كل منهما في البرلمان حول المسائل الهامة، بحيث يلتزم برلمانيو كل حزب بقرار حزبهم، كما هو الحال في بريطانيا. أمـا نظـام الحزبين المرن فيترك لأعضاء البرلمان من كلا الحزبين حرية التصويت، كما هو الحال في الولايات المتحدة الأمريكية.

الديمقراطي يحصل أحدهما دائماً على الأغلبية المطلقة في أحد مجلسي الكونغرس أو كليهما. و في الواقع إنّ ما يفرز هذه الحالة في كلتا الدولتين هو نظام الانتخاب فيهما و القائم على الانتخاب الفردي بالأغلبية البسيطة التي تمكن أحد هذين الحزبين من الحصول على أغلبية مطلقة في البرلمان.

أما الثنائية الحزبية الناقصة فتعني وجود حزبين كبيرين يتداولان السلطة، و لكن لا يحصل أحدهما وحـده على الأغلبية المطلقة في البرلمان، فيلجأان للائتلاف معاً أو مع أحد الأحزاب الصغيرة. و مثال ذلك ما يحصل في ألمانيا، حيث الحزب الديمقراطي المسيحي و الحزب الاشتراكي الـديمقراطي يتـداولان السـلطة بينهمـا، فيشكلان ائتلافاً بينهما (و يسمى الائتلاف الكبير)، أو يأتلف أحدهما مع أحـد الأحـزاب الصـغيرة كـالحزب الليبرالي أو حزب الخضر (و يسمى بالائتلاف الصغير).

ثالثاً- نظام التعددية الحزبية

نظام التعددية الحزبية Multipartisme هو المتبع في معظم الأنظمة الديمقراطية، و يقصد به وجود عدد (بالتأكيد أكثر من ثلاثة) من الأحزاب، لا يملك أياً منها الأغلبية المطلقة في البرلمان، فيضطر لتشكيل حكومـة ائتلافية بين حزبين أو أكثر.

و في الحقيقة تعود نشأة التعددية الحزبية إلى عدة أسباب واعتبارات اجتماعية، و طائفية، وعرقية، إضافةً للنظام الانتخابي : فكما أشرنا سابقاً إنّ نظام الانتخاب الفردي بالأغلبية البسيطة أو النسبية لا يشجع على تعـدد الأحزاب، في حين أن نظام الانتخاب وفق التمثيل النسبي يعتبر عامل تشجيع لتعدد و كثرة الأحزاب.

و تختلف الأنظمة السياسية ذات التعددية الحزبية بسبب الكثير من الاعتبارات، وخصوصاً النظام الانتخابي المعتمد، الذي قد يسمح بوجود استقرار حكومي، أو يؤدي إلى عدم الاستقرار الحكومي أو أزمة حكومية، نتيجة عدم القدرة على تشكيل ائتلاف حكومي بين عدد من الأحزاب يستمر لفترة طويلة أو معقولة.

و في الواقع إن أغلب الأنظمة الديمقراطية تقرر حرية إنشاء الأحزاب السياسية، و تنظم عملهـا، و تبـيّن طريقة تمويلها، و تؤمن استمرارها من خلال عدم جواز حلها إدارياً.

المبحث الثاني
جماعات الضغط

إلى جانب الأحزاب السياسية، تمارس بعض جماعات الضغط تأثيراً في الحياة السياسية لا يقل أهمية عن تأثير الأولى. لذلك سوف نحدد المقصود بجماعات الضغط، و علاقتها بالأحزاب السياسية، و الوسائل التي تستخدمها للتأثير في سلطات الدولة، و أخيراً سوف ندرس نوعاً من جماعات الضغط له خصوصيته و المعروف باسم اللوبي.

المطلب الأول
المقصود بجماعات الضغط

من الصعب إعطاء تعريف جامع و مانع لجماعات الضغط، و لكن يمكننا الاستدلال على العناصر الأساسية لوصف جماعة ما بجماعة ضغط من قولنا : إنّها عدد كبير من الجماعات و الجمعيات و النقابات و الشركات...التي في سبيل الدفاع عن مصالح أعضائها أو القيم التي يؤمنون بها، يلجؤون إلى وسائل مختلفة للتأثير على العمل الحكومي و البرلماني و توجيه الرأي العام. من ذلك يمكننا استنتاج عناصرها الأساسية و المتمثلة : بحد أدنى من التنظيم و البنيوية للتجمع، مجموعة من الأفراد يسهمون في حياة التجمع، و يتميزون بمواقف شخصية و جماعية تسهل عملية التضامن فيما بينهم، و يعملون على صعيد المجتمع ككل أو على الصعيد المحلي، و يدافعون عن مصالح أعضاءها المشتركة.

و تتنوع جماعات الضغط من حيث اتجاهاتها و تركيبها، فهناك النقابات و التجمعات الإيديولوجية أو الفكرية أو الأخلاقية أو الدينية. و تتنوع جماعات الضغط من حيث محور عملها، فهناك جماعات لا عمل لها سوى التأثير على السلطة، و تسمى جماعات ضغط بطبيعتها Par vocation، و جماعات لا تمارس الضغط على السلطة إلا بصورة تبعية، حيث تمارس إلى جانب ذلك نشاطات أخرى صناعية، و تجارية... و تسمى جماعات ضغط بالتبعية Par accessoire.

المطلب الثاني
علاقة جماعات الضغط بالأحزاب السياسية

في الواقع إنّ هناك اختلافاً جوهرياً بين جماعات الضغط و الأحزاب السياسية، خاصةً من حيث غرض أو هدف كل منهما. فكما أشرنا سابقاً بأنه من أسس الحزب السياسي هو العمل للوصول إلى الحكم، في حين أن غرض جماعة الضغط يقتصر فقط على التأثير على السلطة.

بيد أن ذلك لا يعني عدم وجود أية روابط بين جماعات الضغط و الأحزاب السياسية. فقد يكون بعض الأشخاص أعضاء في حزب ما و نقابة ما في آن معاً، و قد يكون مجرد الانتساب إلى نقابة ما يؤدي تلقائياً إلى الانضمام إلى حزب ما كما هو الحال فيما يتعلق بحزب العمال البريطاني الذي يضم في أعضائه أفراداً عاديين و جماعات تمثل النقابات العمالية، التي كانت وراء نشأة هذا الحزب في العام 1900. و قد تسهم جماعات الضغط في وصول أحد الأحزاب للسلطة من خلال مناصرته و التشيع له : ففي فرنسا مثلاً توجد عدة نقابات

عمالية كل منها تناصر إحدى الجهات الحزبية، حيث نقابة .C.F.D.T (الكونفدرالية الفرنسية الديمقراطية للعمل) تناصر الحزب الشيوعي، و نقابة .F.O (قوى العمال) تناصر الاشتراكية الدولية...الخ، و في الولايات المتحدة الأمريكية تناصر الفيدرالية الأمريكية للعمل .A.F.L مرشحي الحزب الديمقراطي.

المطلب الثالث
وسائل تأثير جماعات الضغط

تختلف الوسائل التي تلجأ إليها جماعات الضغط للتأثير على عمل السلطة، باختلاف طبيعة و أهداف كل جماعة، و تختلف باختلاف الظروف التاريخية و الموضوعية في كل دولة. و يمكننا بشكل عام تقسيم هذه الوسائل إلى ثلاث فئات :

- **الفئة الأولى :** الاتصال أو الاحتكاك المباشر مع أصحاب القرار في السلطة (نواب، وزراء، إداريون كبار، شخصيات مؤثرة كأعضاء أحزاب الأغلبية). و يتم ذلك من خلال العلاقات الشخصية، أو خلال تنظيم الحفلات أو الاجتماعات، أو اللقاءات التي تعد لمناقشة المسائل المطروحة على الساحة السياسية، أو من خلال المشاورات أو المفاوضات الرسمية و غير الرسمية بين السلطة و ممثلي هذه الجماعات. ففي فرنسا مثلاً ظهر مؤخراً ما يسمى بسياسة التشاور أو الاستئناس La politique de concertation قبل اتخاذ القرارات الهامة، و خاصةً فيما يتعلق بالقرارات التي تمس شرائح كبيرة من المجتمع كقضايا العمل، و التعليم، و الصحة...الخ، و ذلك إما لحل أزمة اجتماعية أدت لإضرابات شلت البلاد، أو لتجنب حدوث ذلك.
- **الفئة الثانية :** الاتصال أو الاحتكاك غير المباشر مع السلطة من خلال وسائل الإعلام، أو من خلال التهديد أو اللجوء إلى الإضراب أو الاحتجاج، مما قد تؤدي في بعض الحالات إلى اتصال مباشر مع السلطة من خلال التفاوض مع المضربين أو المحتجين.
- **الفئة الثالثة :** تتمثل في إمكانية التأثير على السلطة من خلال إسهام جماعات الضغط بصورة مباشرة أو غير مباشرة في الحملات الانتخابية للمرشحين.

المطلب الرابع
جماعات الضغط المسماة اللوبي

يقصد بتعبير اللوبي Lobby لغوياً الممر أو الدهليز، و كانت ترمي أساساً للدلالة على دهاليز مجلس العموم البريطاني. هذا المصطلح ظهر منذ منتصف القرن السابع عشر حيث كان البرلمانيون يصطدمون في أروقة مجلس العموم بالذين يحاولون التأثير على أصواتهم، و من ثم دخل هذا المفهوم الولايات المتحدة الأمريكية في بداية القرن التاسع عشر.

و اللوبي هو فرد أو تنظيم يعمل لحساب الغير بهدف التأثير على قرارات السلطة. من هذا التعريف يمكننا استنتاج سماته و اختلافه عن بقية جماعات الضغط : فاللوبي ليس جماعة أو مجموعة بالضرورة، فيمكن أن يكون فرداً. و اللوبي يعمل لمصلحة الغير، فرداً أو جماعةً، و بالتالي فإن الضغط الذي يمارسه فرد لمصلحته أو جماعة لمصلحتها لا يعتبر نوعاً من أنواع ضغط اللوبي. و اللوبي لا يستهدف سوى التأثير على قرارات السلطة العامة في جميع مراحلها و في جميع مستويات مؤسساتها: برلمان، سلطة تنفيذية، محاكم، منظمات دولية...، و بالتالي لا يعتبر التأثير على القرارات الخاصة من قبيل ضغط اللوبي. يجب أن يكون مصدر

الضغط من خارج المؤسسة المضغوط عليها، فالتأثير من داخل المؤسسة الواحدة على قراراتها لا يعتبر تأثيراً لوبياً. يجب أن تكون هناك نية تسبق الضغط، فالأعمال و الظروف التي تؤثر بشكل عفوي بقرارات السلطة العامة لا تعتبر تأثيراً لوبياً.

و في الحقيقة إن تأثير اللوبي في الولايات المتحدة الأمريكية عمل على إفساد الحياة السياسية مـن خـلال اللجوء إلى وسائل غير مشروعة كالرشوة و المساومات، مما دعا إلى تنظيمه أو تهذيبه منـذ العـام 1927، و خاصة منذ قانون 1946 الذي اعتبر اللوبي مهنة، حدد لها نظاماً معيناً بيّن شروط ممارستها، حيث تملك /35/ ولاية حالياً أنظمة خاصة بها لعمل اللوبي.

هذه الظاهرة الفريدة من نوعها في الولايات المتحدة الأمريكية متواجدة على مسـتوى الاتحـاد أو علـى مستوى الولايات، تنشأ عادة من قبل نجوم المال و الاقتصاد و السياسة...الخ، و تأخذ مسميات متعـددة متعلقـة عادةً بالجنسية أو العرق أو الدين... مثل اللوبي اليهودي و اللوبي الكاثوليكي و اللوبي العربي و اللوبي الإيطالي و اللوبي الياباني و اللوبي الأسود ..الخ. و ظاهرة اللوبيات Lobbying أصبحت صناعة بمعنى الكلمة، و هي في تعاظم مستمر و خاصة خلال السنوات 1970-1980 بسبب النصوص التي تنظم عملية تمويـل الحمـلات الانتخابية. فعدد أعضاء اللوبي Les Lobbies ارتفع من /9000/ عام 1976 إلى /35000/ عـام 1990، و في واشنطن وحدها تم تسجيل أكثر من /15000/ لوبي لدى مجلسي الكونغرس، يمارسون ضغوطاً فقط علـى أعضاء الكونغرس Les Congressmens. و المبالغ التي ينفقها اللوبي ضخمة جداً : فمثلاً اللوبي الياباني انفق حوالي /400/ مليون دولار سنوياً خلال السنوات الأولى من فترة الثمانينات من أجل منع إقـرار التشـريعات الهادفة لحماية السوق الأمريكية في مواجهة البضائع اليابانية.

الـبـاب الـثـالـث
الحقوق و الحريات العامة

في الواقع إن مسألة الديمقراطية و ملازمتها حقوق و حريات الإنسان أصبحت تفرض و كأنهما المعيـار الأصح بل الوحيد لقياس مشروعية السلطة القائمة في مجتمعات عالمنا الحالي.

فكما أشرنا سابقاً فإن معظم الدساتير في العالم تتضمن أو تفرد نصوصاً تتعلق بحقوق و حريات المواطن، و هذا النص للحقوق و الحريات إما أن يكون بوثيقة خاصة لها قيمة دستورية، أو في مقدمـة أو فـي صـلب الدستور. و أشرنا أيضاً إلى أن من أهم أركان دولة القانون كفالة حقوق و حريات الأفراد. و لذلك نجد أغلـب الدساتير الحديثة للدول تنص على كفالة هذه الحقوق و الحريات. هذه الحقوق و الحريات التي تشكل قيداً علـى سلطة الدولة، لم تعد الدول الحديثة تقف موقفاً سلبياً تجاهها كما كان ينادي أصحاب المذهب الليبرالـي، و إنمـا أصبحت تقوم بالتدخل الإيجابي لكفالتها و ضمان ممارستها. فالدول الحديثة ملزمة بالعمل على كفالـة و تنميـة الحقوق و الحريات الجديدة، و خاصةً ما يعرف باسم الحقوق الاجتماعية و الاقتصادية.

و لقد أصبحت مسألة حقوق و حريات الإنسان موضع اهتمام دولي، فصدرت عدة إعلانـات و اتفاقيـات لضمان هذه الحقوق و الحريات، سواء إعلانات إقليمية أم بين عدة دول، أم على المستوى العالمي، و خصوصاً منها الاتفاقية الأوربية لحقوق الإنسان الموقعة في 4 تشرين الثاني 1950، الإعلان العالمي لحقـوق الإنسـان الصادر عن الجمعية العامة للأمم المتحدة في 10 كانون الثاني 1948، و الاتفاقية الدولية للحقـوق المدنيـة و السياسية التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في 16 كانون الثاني 1966.

و في هذا الإطار سوف نتناول هذا الموضوع من خلال المحورين التاليين :

الفصل الأول : مفهوم الحقوق و الحريات العامة

الفصل الثاني : أنواع و تقسيمات الحقوق و الحريات الفردية

الـفـصل الأول

مفهوم الحقوق و الحريات العامة

إنّ مفهوم حقوق الإنسان و الحريات المرتبطة به، لم تترجم في نصوص قانونية إلا منذ الثورة الفرنسية مع إعلان عام 1789. هذا المفهوم -الذي يعتبر وليد المذهب الفردي- تطور مع بزوغ الفكر الاشتراكي من خلال ما أضاف إليه هذا الفكر ما يسمى بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية. و في الحقيقة إنّ مفهوم الحقوق و الحريات مرتبط بمفهوم آخر هو المساواة، حيث تعتبر الحرية وليدة فكرة أو مبدأ المساواة.

و في هذا الصدد سوف نحدد في مبحثين متتالين التعريف بالحقوق و الحريات **(المبحث الأول)**، و مفهوم مبدأ المساواة **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
التعريف بالحقوق و الحريات العامة

إن تخصيص نطاق أو مجال للفرد يطلق عليه الحقوق و الحريات الفردية و العامة[1] يستهدف الحد من نطاق و مجال السلطة السياسية في الدولة. فالحقوق و الحريات الفردية و العامة مجال مخصص لصالح الفرد فقط، تمتنع السلطة السياسية من التدخل به إلا من خلال تنظيمه بهدف تسهيل ممارسته من قبل الفرد أو المواطن.

و قد أطلق على هذه الحقوق و الحريات مسميات مختلفة : ففي عصر ازدهار المذهب الفردي أطلق عليها اسم الحقوق و الحريات الفردية Les Droits et Libertés individuelles باعتبار أنها مقررة لصالح الفرد، يتمتع بها بمعزل عن تدخل الدولة، و أطلق عليها اسم الحقوق المدنية Les Droits Civiques باعتبار أن الفرد الذي يتمتع بها عضو في جماعة مدنية منظمة هي الدولة، و يستخدم الفقه المعاصر تسمية الحقوق و الحريات العامة Les Droits et Libertés publiques، و ذلك باعتبار أنه، من جهة أولى، هذه الحقوق و الحريات تشكل امتيازات للأفراد في مواجهة السلطات العامة، و من جهة ثانية، تتسم هذه الحقوق و الحريات بصفة العمومية، أي أن جميع الأفراد يتمتعون بها على قدم المساواة دون تمييز بين المواطنين و الأجانب، و بذلك يوجد نطاق يسمى الحقوق و الحريات السياسية التي يتمتع بها المواطنون فقط، و نطاق آخر أعم يسمى الحقوق و الحريات الفردية يتمتع جميع الأفراد بها (مواطنين و أجانب).

و غالباً ما يربط تعبير الحقوق بالحريات، فالحرية هي حق طبيعي و غير خاضع للتقادم، غير أن الحقوق ليست كلها حريات. فالحرية في الواقع، حق في امتناع الغير، و هي تجاه بعض الحقوق لا تسمح بفرض عمل على الغير. و بالتالي يمكن للقانون أن يمنع و أن يجيز : فالقانون يمكن أن يمنع نشاطاً و أن يسمح لبعض الأشخاص بالقيام به، و لكن هذا النشاط موضوع القانون ليس في مجال الحرية على الإطلاق. فالحرية حق للإنسان و بالتالي معترف بها للجميع : أي أن النشاط الممنوع عن أكثرية الأفراد و مسموح به لفئة معينة لا يمكن أن يكون نشاطاً حراً. و لقد أخذ بعض الفقه و الدساتير (الدستور الألماني لعام 1949) و القضاء (قرار المجلس الدستوري في فرنسا بتاريخ 22 كانون الثاني 1990، المجموعة ص972) باستخدام تعبير آخر مرتبط بالحريات هو تعبير الحقوق الأساسية Les Droits Fondamentaux.

لذلك، و بدون الدخول في التفصيلات الدقيقة لموضوع التعريف بالحقوق و الحريات، سوف نقصر دراستنا في هذا المجال على التمييز أو تبيان العلاقة بين الحريات السياسية و الحريات الفردية، و تكوين الحريات الفردية، و تعريف الحرية الفردية و أساسها الفلسفي.

[1]- في الواقع إنّ حرية ما يمكن أن تكون عامةً بالنسبة للبعض و فردية بالنسبة للبعض الآخر : فحرية الاتصال مثلاً هي حرية عامة لمن يعلن عن رأي ما و عن معلومات معينة، في حين أنها فردية لمن يقرأ و يستمع.

المطلب الأول
الحريات السياسية و الحريات الفردية

تشكل الحقوق و الحريات، كما أشرنا سابقاً، امتيازات للأفراد في مواجهة السلطات العامة. و هـي تتسـم بصفة العمومية، أي أن جميع الأفراد يتمتعون بها على قدم المساواة دون تمييز بين المـواطنين و الأجانـب. و لذلك قلنا بوجود نطاق يسمى الحقوق و الحريات السياسية التي يتمتع بها المواطنون فقط، و نطاق آخـر أعـم يسمى الحقوق و الحريات الفردية يتمتع بها جميع الأفراد، مواطنين و أجانب[1].

و بغض النظر عن هذا التمييز الذي ينصب على من يحوز هذه الحقـوق و الحريـات، يمكننـا تعريـف الحريات السياسية بأنها حق المواطنين في المساهمة بحكم الدولة أو في تعيين الحكام، أو بمفهوم آخر المشاركة في الإدارة و الحكم[2]. أما الحريات الفردية فهي ما يتمتع به المواطنون أو الأفراد من حقوق باتخـاذ القـرارات التي تتيح لهم تقرير مصيرهم الشخصي بحرية و فعالية في إطار المجتمع المنظم.

من خلال ما تقدم، يبدو لنا ظاهرياً، بأن هذين النوعين من الحرية مختلفين باعتبار أنهمـا يتحركـان فـي مجالين مختلفين : فالحرية السياسية عمل جماعي هدفه المشاركة في الحكم، أما الحريات الفردية فهـي عمـل فردي، كما يدل عليه أسمها، تسعى لتحقيق أهداف خاصة و شخصية محدودة بالفرد فقط. و لكن لو أنعمنا النظر و تعمقنا بين هذين النوعين للحرية نجد أن هناك علاقة وطيدة و تكاملية بينهما لأسباب تاريخية، و منطقيـة و سياسية.

فتاريخياً، نجد أن مختلف الحركات السياسية و الدستورية، حملت في ثناياها نزعتين مـزدوجتين لتحقيـق الحريات السياسية و الحريات الفردية معاً.

و منطقياً نجد أن هناك علاقة حتمية بين الحريات السياسية و الحريات الفردية. فالحرية بـالمطلق تتميـز بأنها سلطة تقرير. و الحريات الفردية تدخل في هذا الإطار : فحرية الذهاب و الإياب هي القدرة علـى تحديـد مكان الإقامة و التنقل، و حرية المعتقد و الحرية الدينية هي القدرة على الاختيار بين مختلف الآراء و المعتقدات و الأديان، و حرية التجارة و الصناعة هي القدرة على اختيار نوع الاستثمار و المكـان لممارسـته...الـخ. و الحريات السياسية تدخل في هذا الإطار أيضاً باعتبارها مشاركة من المواطنين في الحكم و الإدارة، أي مشاركة في القدرة على التقرير، و تعتبر أهم خصائص السلطات الحكومية. باختصار فإنّ محتوى الحرية، سواء كانـت سياسية أم فردية، هي عملية تحريك للسلطة التقريرية الملازمة لكل حرية للوصول إلى الغاية المبتغاة من هـذه الحرية.

و سياسياً و عملياً فإن الحريات السياسية و الحريات الفردية تتساندان و تشكل الواحـدة منهمـا ضـمانة للأخرى. فالحريات السياسية المتمثلة بمشاركة المواطنين في الحكم و الإدارة مباشرة أو عن طريق ممثلين، هي ضمان للحريات الفردية، فمن خلال هذه المشاركة يتأكد المواطنون بأن حرياتهم هذه لن تمس من قبل السـلطة السياسية. و بالمقابل تعتبر الحريات السياسية محمية و مضمونه بفعل الحريات الفردية : فحريـة المعتقـد، و

---

[1]- هناك جانب من الفقه يميز بين الحريات الفردية و الحريات السياسية باستخدام تعبير الحريات العامة الفردية و الحريات العامة السياسية، حـول هذا الموضوع انظر الدكتور رامز محمد عمار : "حقوق الإنسان و الحريات العامة"، الطبعة الأولى 1996-بيروت، ص13.

[2]-يقول أرسطو : *"إن المظهر الأبرز للحرية السياسية قائم في قدرة المواطن على أن يكون مرةً حاكماً و مرةً محكوماً"*.

حرية الصحافة، و حرية الاجتماع و حرية التعليم...يمكنها أن تنقذ الحريات السياسية المهددة من قبل السـلطة السياسية.

باختصار يمكننا التأكيد أنّ الحريات السياسية و الحريات الفردية لهما جذور مشتركة، و تتطوران فـي آن واحد، على الرغم من كونهما تطبقان في مجالات مختلفة.

المطلب الثـانـي
تكوين الحريات الفردية

بشكل مبسط و بالرجوع إلى مسألة تكوين و تطور فكرة الحرية تاريخياً، نجد أنّ الحريات الفردية جـاءت كثمرة لفكرة المساواة.

فالمجتمع الإقطاعي كان قائماً -كما أشرنا سابقاً- على عدم المساواة، و خاصـة أن البرجوازيـة كانـت خاضعة لتعسف النبلاء. فعدم المساواة كان قائماً على امتياز أو انعدام الحرية لبعض فئات المجتمع، فالامتيـاز كان معطى فقط للنبلاء منذ ولادتهم حتى مماتهم. أي أن الحرية كانت مرتبطة بالفئة الاجتماعيـة. فالمسـاواة جاءت لتعيد للفرد قيمته الحقيقية بمعزل عن الجماعة. فحرية الفرد لا ترتبط أبداً بولادتـه، و لكـن بكفاءتـه و فضائله. من هنا جاءت فكرة الفردية L'individualisme في الفلسفة الثورية البرجوازيـة الليبراليـة، هـذه الفلسفة المؤسسة على أن الإنسان هو حر في وسط المجتمع : هو حر لأن له قيمة باعتباره فـرداً و يجـب أن يحقق طموحاته، و المجتمع ليس من حقه أن يحدد مكانته و موقعه بين الفئات المكونة له، بل هو وحده القـادر على تحديد موقعه و مكانته من خلال نشاطه و مهاراته الخاصة به. أي أن ليس للمجتمع إلا أن يساعده، بحيث لا يقف عائقاً في طريقه. فالمناداة بالمساواة كانت ضرورية لأنها أمر مرتبط بالحرية، فكما قـال جـان جـاك روسو في عقده الاجتماعي : " *الحرية و المساواة : الحرية لأنه كل شيء متعلق بالقوة المعطاة للفـرد تجـاه الدولة، و المساواة لأن الحرية لا يمكن أن تستعمل بدون المساواة*"[1].

المطلب الثـالـث
تعريف الحرية الفردية و أساسها الفلسفي

"*الحرية هي القدرة على عمل كل شيء لا يضر بالآخرين*"، هذا التعريف الذي جاءت به المادة /4/ من إعلان حقوق الإنسان و المواطن الصادر عن الثورة الفرنسية عام1789، و قد أكملت المـادة /5/ مـن نفـس الإعلان هذا التعريف حيث أضافت بأنه "*ليس للقانون أن يمنع سوى الأعمال المضرة بالمجتمع، و كل مـا لا يحرمه القانون لا يمكن منعه، و لا يمكن إكراه أحد على ما لا يأمره به*".

من ذلك يمكننا القول بأن الحرية هي إمكانية فعل كل ما لا يمنعه القانون. و لكن هذا القانون لا بد مـن أن يتوافق مع الدستور و الالتزامات الدولية التي تكفل الحريات. و من هذا التعريف يمكننا استخلاص ما يلي :

-إن الحرية هي التقيد الإرادي بالنظام، الذي يقرره القانون. و هذا الخضوع الإرادي للنظام هـو الـذي يميـز الحرية عن الفوضى. فالحرية ليست عامة و لا مطلقة، و لكن حدود ممارسة حرية ما لا يمكن أن يحـددها إلا

---

[1]- حسب روسو في كتابه " العقد الاجتماعي" الكتاب الثاني- الفصل 11، طبعة GF-Flammarion، صفحة76.

القانون، و ذلك في سبيل تأمين النظام العام، الذي يعتبر هو نفسه أحد ضمانات الحرية. و لكن القانون لا يمكنه أن يضع قيود صعبة أو مفرطة لممارسة الحرية، و إنّ اعتبارات ضمان النظام العام يجب أن لا يتجاوز ما هو ضروري لممارسة الحرية.

-إن الحرية سلطة تقريرية، أي هي سلطة فعل و تأثير على الأشياء و الأحياء. فالحرية هـي حـق التعـرض للمخاطر من أجل الكسب المادي أو الفكري، و لذلك فإنها دائماً مقرونة بالمسؤولية. فممارسة الحريـة يقتضـي دائماً نوعاً من التوازن بين المخاطر و المكاسب المحتملة، و بالتالي تتطلب السيطرة على الذات. من هنا يمكننا القول : إنّ الحرية هي سلطة، و لكن قبل أن تكون سلطة على الآخرين هي سلطة على الذات.

من هنا نصل إلى أن الإنسان حر، لأنه بفضل عقله، أصبح سيد نفسه. أي أن حرية الإنسان تعادل سيادته. و السيادة الإنسانية المتمثلة بالحرية، تماثل السيادة بالنسبة للدولة، حيث الدولة سيدة نفسها أو ذات سيادة بفضـل تنظيمها العقلاني كما أشرنا سابقاً. و بذلك يمكننا القول : إنّ الفرد أو الإنسان يمتلك سيادة شخصية، هي حريته لأنه يملك و يسيطر على مختلف ملكاته. و بالتالي يمكننا أن نفهم كيف أن الحريات تشكل حدوداً على سـلطان الدولة، حيث يوجد هناك حد من سيادة على سيادة أخرى، أي أن سيادة الدولة يجب أن تتلاءم مع سيادة الأفراد.

المبحث الثاني
مفهوم مبدأ المساواة

إذا كانت الحرية (تاريخياً) هي وليدة فكرة المساواة، كما أشرنا سابقاً، فإن مبدأ المساواة، المقرر في جميع الدساتير و الوثائق ذات القيمة الدستورية، يعتبر حالياً الأساس الذي تستند إليه جميع الحقوق و الحريات. و في هذا الإطار يجدر بنا تحديد أساس هذا المبدأ و محتواه، و أبعاده.

المطلب الأول
أساس و محتوى مبدأ المساواة

إن مبدأ المساواة بين الأفراد بمفهومه المطلق هو من أكثر المفاهيم الدستورية المتفق عليها، حيث لا نجد دستوراً في دول عالمنا يكاد يخلو من النص عليه. و بذلك يكاد يكون أمر تحديد الأساس الفلسفي بدون أية قيمة سوى الأكاديمية البحتة، و لكن لا بد لنا من تحديد محتوى هذا المبدأ المطلق الذي يعتبر أساساً لتحديد أبعاده.

أولاً- الأساس الفلسفي لمبدأ المساواة

في الفكر السياسي و الدستوري نظريتان أساسيتان لتحديد أساس مبدأ المساواة و وليدته الحرية. هاتان النظريتان هما : نظرية القانون الطبيعي، و نظرية العقد الاجتماعي.

فأنصار مدرسة القانون الطبيعي، يرون أنّ الأفراد كانوا يعيشون في حالة الفطرة L'état de nature و يتمتعون بالمساواة التامة فيما بينهم في ممارسة حقوقهم و حرياتهم الطبيعية.

أما أنصار نظرية العقد الاجتماعي فيرون أنّ الأفراد تعاقدوا فيما بينهم للخروج من حالة الفطرة L'état de nature من أجل الحياة في مجتمع منظم يتمتعون فيه بالمساواة التامة في الحقوق.

ثانياً- محتوى مبدأ المساواة

إذا كان هناك اتفاق مطلق على الإقرار بمبدأ المساواة من الفقه و من دساتير دول العالم، فإنه من المختلف عليه في هذا الإطار هو تحديد محتوى مبدأ المساواة.

فمن حيث المبدأ إنّ فكرة المساواة يجب أن تتميز بالعمومية، أي أن يطبق القانون على جميع الأفراد دون تمييز، و لكن هذه المساواة المطلقة نظرياً لا يمكن و لا يجب أن تحقق. فالمساواة لا يمكن أن تكون مطلقة بل يجب أن تكون مساواة نسبية Egalité relative، أي أن يكون هناك مساواة بين أفراد لهم مراكز متماثلة. ففي الحقيقة يعتبر خرقاً لمبدأ المساواة معاملة أفراد لهم مراكز قانونية مختلفة معاملة متساوية. فمبدأ المساواة يتطلب إضافةً لمراعاة الاختلاف بين قدرات و مراكز الأفراد، حماية هذه الاختلافات. و لذلك لا يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة قبول بعض الأفراد لشغل وظيفة عامة دون غيرهم لتوفر الشروط الموضوعية لشغل هذه الوظيفة في هذا البعض دون الآخرين، كذلك لا يعتبر إخلالاً بمبدأ المساواة وضع سن معينة لممارسة حق الانتخاب أو الترشيح...الخ. باختصار يمكننا القول : إنّ مبدأ المساواة هو مفهوم نسبي يتطلب حسن تطبيقه أن يعامل الأفراد الذين يحتلون مراكز قانونية متماثلة معاملة متساوية.

و المساواة من حيث المبدأ هي مساواة قانونية Egalité juridique أي مساواة الأفراد (المتمتعون بمراكز قانونية متماثلة) أمام القانون. هذا المفهوم لمبدأ المساواة يتوافق مع المفهوم السلبي لمبدأ المساواة الذي جاء بـه، كما أشرنا سابقاً، المذهب الفردي. و المفهوم السلبي لمبدأ المساواة يقضي بامتناع الدولة فقط عن وضع أية قيود قانونية بين المواطنين ليصبحوا متساوين. فالمساواة هي مساواة قانونية ليس أكثر[1]، فهي ليست مساواة اجتماعية اقتصادية هدفها خاصة إعادة توزيع الثروة. فالدولة يجب إلا تتدخل لصالح فئة على حساب فئـة أخـرى عـن طريق القوانين. فالقانون يجب أن يكون واحداً بالنسبة للجميع. و هذا المفهوم يتوافق مع الطبيعة التي لـم تسـوّ بين الأفراد في المواهب و القدرات الشخصية، مما يؤدي حتماً إلى عدم مساواة مادية و اجتماعية.

هذا الأمر دفع بأنصار المذهب الاشتراكي للمناداة بالمساواة الفعلية L'égalité de fait، و ظهرت فكـرة العدالة الاجتماعية حتى في ظل الدول التي تبنت المذهب الليبرالي. و أخذت الدولة من خلال التشـريع تخلـق نوعاً من التمييز الذي يسميه البعض بالتمييز الإيجابي لتصحيح آثار مبدأ المساواة القانونية.

المطلب الثاني

أبعاد مبدأ المساواة

مما تقدم يمكننا القول : إنّ مبدأ المساواة يقضي بأنه يجب إخضاع جميع الأفراد (الأشخاص) الذين يتمتعون بمراكز قانونية متماثلة لنظام قانوني موحد. هذا الأمر يقضي بوجود شقين أو بعدين لتحقيق المساواة بين أصحاب المراكز المتماثلة هما : المساواة في الحقوق، و المساواة في الواجبات أو أمام الأعباء العامة.

أولاً- المساواة في الحقوق

تتعدد أوجه المساواة في الحقوق و على رأسها المساواة أمام القانون الذي تكرسه معظم الدساتير في العالم، و منه تستمد بقية الحقوق، و منها :المساواة أمام القضاء، و المساواة في الحقوق السياسية، و المساواة في تقلـد الوظائف العامة، و المساواة في الانتفاع من المرافق العامة...الخ.

ثانياً-المساواة أمام الأعباء العامة

إن مبدأ المساواة لا يقتصر على الحقوق التي يتمتع بها الأفراد (الأشخاص)، بل يتضمن الأعباء و التكاليف المتوجبة عليهم، و خصوصاً منها المساواة أمام التكاليف الضريبية.

---

[1] - من المقولة القائلة إنّه "*بين الضعيف و القوي : الحر هو الذي يسيطر و القانون هو الذي يحكم*".

الـفـصل الـثـانــي

الحقوق و الحريات و ضماناتها

في هذا الإطار سوف نعرض لأهم الحقوق و الحريات **(المبحث الأول)**، و لأهم الضـمانات التـي يجـب تقديمها لصيانة هذه الحقوق و الحريات **(المبحث الثاني)**.

المبحث الأول
الحقوق و الحريات

بعد تقديمنا للتقسيمات التي قال بها الفقه الدستوري، سوف نعرض لأهم أنواع هذه الحقوق و الحريات.

المطلب الأول
تقسيم الفقه للحقوق و الحريات

يمكننا في هذا الإطار الإشارة إلى التقسيمات التي قدمها الفقه التقليدي و التقسيمات التي قدمها بعض الفقه الحديث.

أولاً- الفقه التقليدي

أبرز هذه التقسيمات ما عرضه الفقهاء ديجي و هوريو و أيسمان.

I- العميد ديجي

انطلاقاً من اعتباره الحريات تشكل قيوداً على سلطة الدولة، فقد قسم عميد بوردو ليون ديجي L. Duguit الحريات قسمين : حريات سلبية، و حريات إيجابية. فالحريات السلبية هي التي تنجم عن عدم تدخل الدولة أو امتناعها، أما الحريات الإيجابية فهي التي تتطلب تدخل الدولة بتقديم الخدمات التي تؤمن ممارستها كالتعليم و الصحة...الخ.

II- العميد هوريو

أما عميد تولوز موريس هوريو M. Hauriou فقد قدم تقسيماً ثلاثياً للحقوق و الحريات: القسم الأول يتعلق بالحريات الشخصية التي تتضمن الحرية الفردية و الحرية العائلية و حرية التعاقد و العمل، و القسم الثاني يتناول الحريات الروحية و المعنوية و تتضمن حرية العقيدة و الدين و التعليم و الصحافة و الاجتماع، و القسم الثالث يتعلق بالحريات المنشئة للمؤسسات الاجتماعية و هي الحريات الاجتماعية و الاقتصادية و النقابية و حرية تكوين الجمعيات.

III- الفقيه أيسمان

قسم الفقيه أيسمان E. Esmein الحريات قسمين : الحريات ذات المحتوى المادي التي تتعلق بمصالح الأفراد المادية و تتضمن الأمن و التنقل و الملكية و المسكن و التجارة، و الحريات ذات المحتوى المعنوي و تتضمن حرية العقيدة و العبادة و الصحافة و الاجتماع و التعليم.

ثانياً- الفقه الحديث

و من الفقه الحديث يمكننا أن نعرض التقسيمات التي قال بها الفقيهين بيردو و كوليار.

فقد قسم الفقيه الكبير جورج بيردو G. Burdeau الحقوق و الحريات إلى أربع مجموعات أساسية: الحريات الشخصية البدنية و تتضمن حرية الذهاب و الإياب، و حق الأمن و حرمة المسكن و المراسلات، و المجموعة الثانية تتعلق بالحريات الجماعية كحرية الاشتراك في الجمعيات و الاجتماع و التظاهر، و المجموعة الثالثة تتعلق بالحريات الفكرية كحرية الرأي و الصحافة و المسرح و التعليم و العقيدة، و المجموعة الرابعة تتعلق بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية كحق العمل و حرية التجارة و الصناعة.

أما الأستاذ كوليار C.A. Colliard فقد قدم تقسيماً ثلاثياً : القسم الأول يتعلق بالحريات الأساسية أو الشخصية و يتضمن حرية الذهاب و الإياب، و حق الأمن و حرمة المسكن و المراسلات و الحياة الخاصة، و القسم الثاني يتعلق بالحريات الفكرية كالرأي و التعليم و العقيدة و الصحافة و الاجتماع، أما القسم الثالث فيتعلق بالحقوق الاقتصادية و الاجتماعية كحق العمل و الحرية النقابية و حق الملكية و حرية التجارة و الصناعة.

المطلب الثاني

أنواع الحقوق و الحريات

تختلف النظرة إلى الحقوق و الحريات تبعاً لاختلاف المذهب السياسي الذي نتبناه، و خصوصاً لمسألة علاقة الفرد بالمجتمع، و مصلحة أيّ منهما تعلو على مصلحة الآخر. و لكن بالانطلاق من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان و الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية يمكننا إجمال هذه الحقوق و الحريات في ثلاث فئات : الحقوق و الحريات المتعلقة بشخص الإنسان، الحقوق و الحريات المتعلقة بفكر الإنسان، و الحقوق و الحريات المتعلقة بنشاط الإنسان.

أولاً- الحقوق و الحريات المتعلقة بشخص الإنسان

تعتبر الحقوق و الحريات المتعلقة بشخص الإنسان من أهم الحقوق و الحريات، نظراً لأنها تضمن وجود الإنسان مادياً و خصوصاً حق الحياة و السلامة الجسدية و ما يتفرع عنها من أمن شخصي و حرية التنقل، و حرمة الحياة الخاصة من مسكن و مراسلات.

I-حق الحياة

يأتي حق الحياة Droit à la vie في مقدمة الحقوق المرتبطة أو اللصيقة بشخص الإنسان، بل أهم الحقوق الإنسانية التي تتوقف أو تتفرع عنه بقية الحقوق و الحريات. و هذا الحق نصت عليه المواثيق الدولية، حيث نصت المادة /3/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأن *"لكل فرد الحق في الحياة و الحرية و سلامة شخصه"*، و جاء في الفقرة الأولى من المادة /6/ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية بأنه *"لكل إنسان الحق الطبيعي في الحياة، و يحمي القانون هذا الحق، و لا يجوز حرمان أي فرد من حياته بشكل تعسفي"*، و نصت الفقرة /5/ من نفس المادة على أنه *"لا يجوز فرض حكم الموت بالنسبة للجرائم التي يرتكبها أشخاص تقل أعمارهم عن ثمانية عشر عاماً، كما لا يجوز تنفيذه بامرأة حامل"*. و تجدر الإشارة هنا إلى أن معظم الدول الأوربية و خصوصاً دول الاتحاد الأوربي ألغت عقوبة الإعدام.

II-حق الأمن

إن الإقرار بحق الحياة للفرد لا قيمة له بدون ضمان أمنه Droit à la sécurité. فلا بد من حماية أمنه القانوني أولاً، أي الاعتراف له بالشخصية القانونية و لذلك نصت المادة /4/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"لا يجوز استرقاق أو استعباد أي شخص، و يحظر الاسترقاق و تجارة الرقيق بكافة أوضاعهما"*، و حماية الشخصية القانونية تمتد طيلة حياة الإنسان منذ أن يكون جنيناً و حتى مماته، بل حتى تصفية تركته. كذلك يجب ضمان سلامة الإنسان الجسدية منذ أن يكون جنيناً إلى مماته، بل حتى بعد موته فلا يجوز أن يمثل بجثته، فالمادة /3/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، نصت كما أشرنا، بأن *"لكل فرد الحق في الحياة و الحرية و سلامة شخصه"*، و أضافت المادة /5/ من نفس الإعلان على أن *"لا يعرض أي إنسان للتعذيب، و لا للعقوبات القاسية أو الوحشية أو المحطة بالكرامة"*، و جاء في المادة /9/ من نفس الإعلان على أن *"لا يجوز القبض عل أي إنسان أو حجزه أو نفيه تعسفياً"*. أما المادة /7/ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية فقد نصت بأنه *"لا يجوز إخضاع أي فرد للتعذيب أو لعقوبة أو معاملة قاسية أو غير إنسانية أو مهينه، و على وجه الخصوص فإنه لا يجوز إخضاع أي فرد دون رضائه الحر للتجارب الطبية أو العلمية"*، و جاء في المادة /9/ من نفس الاتفاقية *"لكل فرد الحق في الحرية و السلامة الشخصية، و لا يجوز القبض على أحد أو توقيفه بشكل تعسفي، كما لا يجوز حرمان أحد من حريته إلا وفقاً للقانون و الإجراءات المنصوص عليها"*.

III-حرية التنقل

يقصد بحرية التنقل Liberté de circulation، الحق في الذهاب و الإياب داخل حدود الدولة و خارجها و العودة إليها، و ذلك بالشكل الذي تنظمه القوانين. و بهذا الصدد نصت المادة /13/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"1-لكل فرد حرية التنقل و اختيار محل إقامته داخل الدولة، 2- يحق لكل فرد أن يغادر أية بلاد بما في ذلك بلده كما يحق له العودة إليه"*، و كفلت المادة /14/ من نفس الإعلان حق اللجوء السياسي *"لكل فرد الحق في أن يلجأ إلى بلاد أخرى أو يحاول الهروب إليها هرباً من الاضطهاد"*. و جاء في الفقرة الأولى من المادة /12/ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية بأنه *"لكل فرد مقيم بصفة قانونية ضمن إقليم دولة ما الحق في الانتقال و أن يختار مكان إقامته ضمن ذلك الإقليم"*، و أكدت الفقرة الرابعة من نفس المادة على أنه *"لا يجوز حرمان أحد بشكل تعسفي من حق الدخول إلى بلاده"*.

IV-حرمة الحياة الخاصة

لا يكفي ضمان حياة و أمن الفرد قانونياً و بدنياً، بل لا بد من ضمان أن يحيا حياته الخاصة La vie privée بأمان، و لذلك لا بد من كفالة حرمة مسكنه و سرية مراسلاته لما لذلك من ضمان له أن يحيا دون مضايقة و إزعاج فيما يتعلق بحياته الخاصة أو الحميمة. و بهذا الصدد نصت المادة /12/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"لا يجوز أن يكون أحد عرضة لتدخل تعسفي في حياته الخاصة أو أسرته أو مسكنه أو مراسلاته أو لهجمات تتناول شرفه و سمعته، و لكل شخص الحق في حماية القانون له من مثل هذا التدخل أو تلك الهجمات"*، و بنفس الإطار أكدت المادة /17/ من الاتفاقية الدولية للحقوق المدنية و السياسية بأنه *"لا يجوز التدخل بشكل تعسفي أو غير قانوني بخصوصيات أحد و بعائلته أو بيته أو مراسلاته، كما لا يجوز التعرض بشكل غير قانوني لشرفه و سمعته. و لكل شخص الحق في حماية القانون ضد هذا التدخل أو التعرض"*.

ثانياً- الحقوق و الحريات المتعلقة بفكر الإنسان

الحقوق و الحريات المتعلقة بفكر الإنسان هي تلك التي تتسم بالطابع الروحي و العقلي للإنسان، و تضم حرية العقيدة و الدين، و الرأي، و التعليم، و الاجتماع، و تكوين الجمعيات.

I-حرية العقيدة و الدين

إنّ من أهم الحريات ذات الطابع الروحي هو حرية أو حق الفرد في اعتناق دين أو عقيدة معينة Liberté de conscience و بالتالي حرية و حق ممارسة الشعائر الخاصة بهذا الدين أو هذه العقيدة. و بهذا الصدد نصت المادة /18/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"لكل شخص الحق في حرية التفكير و الدين و الضمير، و يشمل هذا الحق حرية تغيير دينه أو عقيدته، و حرية التعبير عنها بالتعليم و الممارسة و إقامة الشعائر سراً أو جهراً، بشكل فردي أو جماعي"*.

II-حرية الرأي

في الواقع إنّ حرية الرأي Liberté d'avis تعبير واسع يحمل في طياته حرية العقيدة. و حرية الرأي تعني حق الفرد في التعبير عن أفكاره الخاصة و نشرها بوسائل النشر المتاحة و المسموح بها من صحافة، و مؤلفات، و الأجهزة السمعية و المرئية من إذاعة و تليفزيون و مسرح و سينما و إنترنت و غيرها من الوسائل. و بهذا الصدد نصت المادة /19/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"لكل شخص الحق في حرية الرأي و التعبير، و يشمل هذا الحق حرية اعتناق الآراء، دون أي تدخل، و استقاء و تلقي و إذاعة الأخبار و الأفكار دون التقيد بالحدود الجغرافية و بأية وسيلة كانت"*.

III-حرية التعليم

حرية التعليم liberté d'enseignement تتضمن الحق في تلقي أو تلقين العلوم المختلفة بشتى الوسائل المتاحة و المشروعة. و بهذا الصدد نصت المادة /26/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"لكل شخص الحق في التعليم، و يجب أن يكون التعليم مجانياً في مراحله الأولى و الأساسية على الأقل، و أن يكون التعليم الأولي إلزامياً، و أن يعمم التعليم الفني و المهني، و أن ييسر القبول للتعليم العالي على قدم المساواة للجميع و على أساس الكفاءة"*.

IV-حرية الاجتماع

يقصد بحرية الاجتماع حق الفرد في الاجتماع مع من يريد من الآخرين سلمياً متى و أينما شاء، و ذلك في حدود القانون، للتعبير عن آرائه من خلال الخطب و الندوات و المحاضرات و المؤتمرات و المظاهرات...الخ. و بهذا الصدد نصت المادة /12/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"يعترف بالحق في التجمع السلمي. و لا يجوز فرض قيود على هذا الحق غير ما يفرض منها تمشياً مع القانون و التي تستوجبها، في مجتمع ديمقراطي، مصلحة الأمن الوطني أو السلامة العامة أو النظام العام أو حماية الصحة العامة أو الأخلاق أو حماية حقوق و حريات الآخرين"*.

V-حرية تكوين الجمعيات و الانضمام إليها

نتيجة لحرية الرأي و الاجتماع يعتبر من المنطقي الاعتراف لكل فرد أو لمجموعة من الأفراد الحق في تكوين و إنشاء أو الانضمام إلى الجمعيات Liberté d'association ذات الأهداف المسموح بها قانوناً. . و بهذا الصدد نصت المادة /20/ من الإعلان العالمي لحقوق الإنسان بأنه *"لكل شخص الحق بحرية الاشتراك في الجمعيات و الجماعات السلمية. لا يجوز إرغام أحد على الانضمام إلى جمعية ما"* .

ثالثاً- الحقوق و الحريات المتعلقة بنشاط الإنسان

الحقوق و الحريات المتعلقة بنشاط الإنسان هي تلك الحقوق و الحريات التي من خلالها يتمكن الفرد مـن السعي لتأمين حياة كريمة له و من هذه الحقوق حق الملكية Droit de propriété و حق العمـل Droit du travail، و من هذه الحريات حرية النشاط الاقتصادي Liberté d'entreprendre و ما ينجم عنه من حريـة تنقـل رؤوس الأمـوال Liberté de circulation des capitaux و حريـة تنقـل السـلع Liberté de circulation des marchandises. و هذا النوع من الحريات آخذ في التعاظم نتيجة ما تفرضه مقتضـيات و نتائج العولمة.

المبحث الثاني
ضمانات الحقوق و الحريات

لا يكفي النص على هذه الحقوق و الحريات في المواثيق الدولية أو إعطائها قيمة دستورية، بل لا بد من إيجاد الضمانات السياسية و القانونية التي تكفل صيانة ممارسة هذه الحقوق و الحريات. و هذه الضمانات لا بد من أن يرافقها جملة من الآليات القانونية التي تسمح لأصحاب هذه الحقوق و الحريات من المحافظة عليها من الاعتداء.

المطلب الأول
الضمانات السياسية و القانونية للحقوق و الحريات

كما أشرنا سابقاً فإن قيام دولة القانون، أي خضوع الدولة للقانون، تشكل الضمان الأساسي للحقوق و الحريات. و للقول بقيام دولة القانون لا بد، كما أشرنا سابقاً من توافر عدد من المقومات الأساسية : وجود الدستورLa Constitution الذي يعتبر أهم المقومات الأساسية لقيام دولة القانون، و يعتبر مبدأ فصل السلطات La séparation des pouvoirs ضرورة لصيانة الحرية و منع الاستبداد، و الإسهام في إنشاء أو بناء دولة القانون، كذلك فإن وجود قضاء مستقل يشكل أحد أهم الدعامات الأساسية لقيام دولة القانون، و عليه يتوقف الوجود الفعلي لبقية مقومات دولة القانون : فلا قيمة للدستور، و لا لمبدأ الفصل بين السلطات، إلا بوجود قضاء مستقل.

المطلب الثاني
الآليات القانونية لحماية الحقوق و الحريات

لحماية هذه الحقوق و الحريات لا بد من إيجاد الآليات القانونية التي تكفل حمايتها من خلال ما تعطيه من إمكانيات لأصحاب الحقوق و الحريات لإخضاع الدولة للقانون و منعها من المساس به. فالدولة متمثلة بالسلطة التنفيذية و بالتحديد الإدارة يجب أن تخضع فيما يصدر عنها من تصرفات، قانونية أو مادية، لأحكام القانون. فالإدارة يجب أن تخضع لمبدأ المشروعية Le principe de légalité. سواء من خلال المراجعة الإدارية Le recours administratif، أو من خلال المراجعة القضائية Le recours juridictionnel عن طريق دعوى الإلغاء Le recours pour excès de pouvoir أو المطالبة بالتعويض عما سببه تصرف الإدارة من أضرار لأصحاب الشأن[1]. كذلك فإنّ الرقابة على دستورية القوانين La Contrôle de la constitutionnalité des lois، سواء بطريق الدعوى المباشرة أم بطريق الدفع الفرعي بعدم الدستورية، تشكل إحدى الآليات القانونية الهامة لحماية الحقوق و الحريات، خصوصاً أن أغلب هذه الحقوق و الحريات منصوص عليها في الدستور أو لها قيمة دستورية.

[1] - انظر حول هذا الموضوع الدكتور عبد ا طلبه : "الرقابة القضائية .."، مرجع سابق.